

LOS PRIMEROS DIPUTADOS PANAMEÑOS: ORTIZ Y CABARCAS EN LAS CORTES ESPAÑOLAS*

Salvador Sánchez González

*Secretario Técnico de Gobierno, Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la
Asamblea Nacional de la República de Panamá.*

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. II. CORTES ESPAÑOLAS E HISTORIA DE PANAMÁ. III. CORTES ESPAÑOLAS E HISTORIA DEL DERECHO PANAMEÑO. IV. LOS DIPUTADOS PANAMEÑOS. V. LA DESIGNACIÓN DE ORTIZ A LAS CORTES EXTRAORDINARIAS. VI. ORTIZ EN LOS DEBATES CONSTITUYENTES. VII. ORTIZ Y CABARCAS DURANTE LAS LEGISLATURAS ORDINARIAS (1813-1814). VIII. CABARCAS DURANTE EL TRIENIO LIBERAL. IX. REFLEXIÓN FINAL.

I. Consideraciones Preliminares

El Derecho Constitucional panameño inicia su recorrido el 14 de febrero de 1810, fecha en la que se convoca a la América Hispana para que elija sus Diputados a las Cortes de Cádiz. Ese es al menos el criterio de Gustavo Amador, quien en su **Guía Histórica del Derecho Constitucional Panameño**¹ señala que antes de la convocatoria de las Cortes “*no existía ese Derecho ni en la América española ni en la misma España, cuya forma de Gobierno imperante hasta entonces era la Monarquía absoluta.*”² Esta afirmación es sin duda correcta respecto a Panamá, pues la incorporación del Istmo a esa corriente moderna del constitucionalismo, se debe a su representación en las Cortes de Cádiz.

El objeto de este estudio es la experiencia constituyente de Cádiz, y la actividad parlamentaria a que dio origen, en cuanto se relaciona con la historia del Derecho Constitucional panameño. Producto de la investigación es la reunión de datos que se

* Una primera versión de este escrito, con el título “*Antecedentes del Derecho Constitucional Panameño: Ortiz y Gálvez en las Cortes de Cádiz*”, fue presentada durante las jornadas “*Historia Constitucional y Poder Constituyente*”, organizadas por el Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM) y la Asociación Panameña de Derecho Constitucional (APADEC), y celebradas en Panamá el 2 y 3 de julio de 2004. Agradezco a Don José Luis Ruiz-Navarro Pinar, Director de Relaciones Parlamentarias del Congreso de los Diputados de España, quien me facilitó versiones digitalizadas de los Diarios de Sesiones de las Cortes españolas, y al Doctor Alfredo Castillero Calvo, quien hizo valiosas observaciones a este ensayo.

¹ Amador, Gustavo A. **Guía Histórica del Derecho Constitucional Panameño**, Imprenta Católica, Panamá, 1922. Agradezco al Profesor Hernando Franco Muñoz haberme advertido respecto a la existencia de este documento. El subtítulo de la **Guía** dice “*A contar desde el 20 de julio de 1810 hasta 1922*”, refiriéndose el 20 de julio al grito de independencia de Santa Fe de Bogotá. Sin embargo, la historia constitucional panameña se vincula a la colombiana únicamente desde el momento en que el Istmo declara su independencia y se suma a los vecinos, en 1821, poco después de aprobarse la Constitución de Cúcuta (lo que queda claro en el texto de la **Guía**).

² Y “...porque dicho acto demostraba que era la nación española y no el Monarca de la misma, a la sazón prisionero de Bonaparte, quien ejercía de manera indubitable los derechos de soberanía.” *Ibíd.*, p. 5 y 6.

encontraban dispersos, publicados a lo largo de los años con ópticas e interpretaciones muy diferentes. Junto a ellos se presentan datos extraídos recientemente de las fuentes documentales disponibles. Ese caudal de información ha sido examinado con la intención de sustentar el inicio del Derecho Constitucional panameño en la Constitución de Cádiz de 1812.

Los asuntos tratados con mayor énfasis han sido los relativos a los mecanismos de designación de los Diputados panameños a las Cortes españolas, y a su participación en los debates parlamentarios. La oscuridad en que se encontraban sumergidos estos dos aspectos ha exigido que me detuviera en algunas reflexiones previas sobre la Historia y la Historia Constitucional panameña, porque la oscuridad la ha propiciado el desinterés de los investigadores por examinar las raíces del constitucionalismo panameño (una de cuyas modalidades fue la adopción íntegra de la historiografía constitucional colombiana), como las reiteradas confusiones e imprecisiones en los relatos históricos más difundidos.

Entre las conclusiones que pueden extraerse de la investigación, destaco la confirmación de la efectiva aplicación de la Constitución de Cádiz en Panamá, que implicó tanto cambios institucionales como modificaciones en las prácticas políticas y la introducción del lenguaje constitucional, con anterioridad a la independencia. Previa es también la configuración de las posibilidades del autogobierno panameño en el marco de Estados extensos, lo que ocurre en Panamá con el proceso que conduce a la instalación de la Diputación Provincial mientras Panamá permanecía integrada a la Monarquía española: un antecedente del federalismo en el Istmo.

II. Cortes españolas e Historia de Panamá

La participación panameña en las Cortes españolas, a pesar de ser el fundamento de nuestro primer constitucionalismo, y la primera experiencia parlamentaria panameña, no ha sido suficientemente estudiada por los constitucionalistas. En las obras de los historiadores, ha sido examinada en el marco de investigaciones sobre períodos históricos extensos (las historias generales de Panamá, o sobre Panamá durante la colonia), o como antecedente de la independencia de Panamá de España, aunque de forma más bien marginal.³

³ Por ejemplo: Arrocha Graell, Catalino. **Historia de la independencia de Panamá: sus antecedentes y sus causas, 1821-1903**. Benedetti Hermanos, Panamá, 1934; Castillero Calvo, Alfredo. **Independencia de Panamá de España. Factores Coyunturales y Estructurales en la Capital y el Interior**. Instituto Panameño de Turismo, Panamá, 1971, p. 12, en el que sólo se mencionaba el episodio de la jura de la Constitución de 1812 en Panamá. También ver Castillero R., Ernesto J. **Raíces de la Independencia de Panamá**. Impresora de la Nación, Panamá, 1978, en su primer capítulo, “*Antecedentes de la Emancipación Americana*”, sobre la designación de los Diputados a las Cortes españolas; y Araúz, Celestino Andrés. **La Independencia de Panamá en 1821: Antecedentes, Balance y Proyecciones**. Academia Panameña de la Historia, Panamá, 1980. No se menciona la experiencia gaditana en el primero de los ensayos de justificación de la independencia de 1903, escrito por Ramón M. Valdés, aunque utiliza la evolución histórica del siglo

Una de las primeras muestras de la mención puntual de la experiencia constitucional gaditana en obras abarcadoras es el **Compendio de Historia de Panamá**, de Sosa y Arce⁴. En esta obra, publicada originalmente en 1911, Sosa y Arce le dedican sólo dos párrafos a las Cortes españolas. En ellos se establece prácticamente el universo de lo que será conocido a lo largo del siglo XX, sobre la materia. Conviene transcribirlos íntegramente, para que se perciba hasta qué punto nuestra afirmación sobre la estabilidad del conocimiento sobre la participación panameña en las Cortes españolas es precisa:

Los Diputados del Istmo en las Cortes de España.-Al asumir el gobierno de España las Juntas por impedimento material del monarca; invitaron á las colonias para que concurrieran á la Cortes por medio de sus Diputados, pero en proporción tan corta respecto de la representación de las provincias peninsulares que, aunque la Nueva Granada designó como su Diputado al antiguo Gobernador de Panamá Antonio de Narváez y Latorre, éste se excusó de asistir, porque el descontento era general así en ésa como en todas las demás colonias. En vista de esto la Regencia acordó que la representación americana fuera de un Diputado por cada cabeza de partido, de modo que á la Gobernación de Tierra Firme le tocaron dos: Don José Joaquín Ortiz y el doctor Juan José Cabarcas, electos conforme con las reglas prefijadas en el decreto de convocatoria. El primero asistió á las Cortes que funcionaron en Cádiz en 1812 y 1813 y en Madrid en 1814; pero el segundo, por impedimentos varios, no concurrió sino á las últimas, hasta su disolución por Fernando VII, quien había ocupado el trono de España el año anterior.

De todas las instrucciones que llevaron los representantes del Istmo relativas al fomento de la educación, establecimiento de una feria anual en Panamá, comerciales, inmigración, etc., sólo obtuvieron vanas mercedes individuales acordadas á los miembros del cabildo de Panamá; para, esta ciudad como para Santiago, Los Santos, Natá, Portobelo y Alanje el título honorario de Fieles.⁵

XIX colombo panameño. Ver Valdés, Ramón M. **La independencia del istmo de Panamá : sus antecedentes, sus causas y su justificación**. Panamá, Imprenta Star and Herald, 1903.

⁴ Sosa, Juan Bautista y Arce, Enrique J. **Compendio de Historia de Panamá**. Biblioteca de la Nacionalidad. Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999.

⁵ Sosa, Juan Bautista y Arce, Enrique J. **Compendio de...** Op. Cit. Como puede observarse, se mencionan los nombres de los Diputados, sus oficios y orígenes, y se menciona parte de las instrucciones dadas por el Ayuntamiento de Panamá. También se establece que al Istmo de Panamá le tocaban dos Diputados, lo que no es exacto, y que uno (Cabarcas) no pudo concurrir los primeros años de sesiones, cuando en realidad no había sido elegido para las Cortes constituyentes. Las Cortes Generales y Extraordinarias (constituyentes) estuvieron reunidas entre la Isla de León y en Cádiz, hasta septiembre de 1813. El Diputado Ortiz, al llegar a las Cortes a mediados de 1811, no sesionó en la Isla de León. Las Cortes ordinarias se reunieron en Cádiz durante su primera legislatura, de octubre a diciembre de 1813, y luego se trasladaron a Madrid, donde sesionaron durante la segunda legislatura, iniciado en febrero y hasta su disolución en mayo de 1814. Cuando se restablecieron las Cortes, en 1820, sesionaron en Madrid.

Otras obras reiterarán, durante todo el siglo XX, la versión expuesta en el **Compendio**, incluyendo sus imprecisiones. Los acercamientos monográficos son escasos. En el siglo XX sólo queda noticia de un artículo sobre el primer Diputado panameño, José Joaquín Ortiz, publicado por Juan Bautista Sosa en 1912, en ocasión del centenario de la Constitución de Cádiz⁶ y otro sobre el mismo personaje, de Ernesto J. Castellero, publicado en 1947.⁷

Si tomamos el **Compendio** como punto de partida, el avance en la producción de conocimiento ha sido lento. Destaca sin lugar a dudas la monografía de Castellero Reyes, ya citada.⁸ Pero sí consta una progresiva acumulación de información. Juan Antonio Susto publica en 1964 la transcripción parcial de una correspondencia en la que se informa al Diputado Cabarcas de la independencia de Panamá.⁹ El documento “*Noticias Relativas al Istmo de Panamá*”, escrito en Cádiz en 1812 por el panameño Juan Domingo de Iturralde, fue publicado en Panamá en 1983 por Argelia Tello Burgos, y ha sido útil para conocer la situación del país en el período crítico al que nos referimos.¹⁰ Tello Burgos también publicó la lista de los otros candidatos considerados por el Cabildo de Panamá como Diputado a las Cortes en 1810, y publicó en 1979 una carta de 1821, dirigida al Ministerio de Ultramar por el Diputado Cabarcas.¹¹

⁶ Sosa, Juan Bautista. “Don José Joaquín Ortiz, Diputado por Panamá ante las Cortes de Cádiz en 1812”. Publicado en el diario “*Estrella de Panamá*”, en enero de 1912. Esta fuente no ha sido consultada en la presente monografía, y sabemos de ella tan sólo por referencias. Carlos M. Gasteazoro habla de la monografía de Sosa en la “*Introducción*” al **Compendio**, sin señalar la referencia, en 1971. Luego Celestino Andrés Araúz, cita un texto de Sosa con el mismo título, con la referencia que damos arriba. Ver al respecto Araúz, Celestino Andrés. **La Independencia de Panamá...** Op. Cit. Entendemos que se trata del mismo documento.

⁷ Castellero Reyes, Ernesto J. “El Dr. José Joaquín Ortiz. Diputado panameño a las Cortes de Cádiz.” p. 15-17. **Revista Lotería**, No. 75, Panamá, agosto de 1947.

⁸ Castellero Reyes informa sobre aspectos destacables de la biografía personal y pública de José Joaquín Ortiz. Por un lado, informa sobre la fecha de su nacimiento, quiénes fueron sus padres, con quien se casó, cuantos hijos tuvo. Por la otra, recupera para el conocimiento público los cargos que ocupó en la península y en las propias Cortes, las persecuciones de las que fue objeto, e incluso el hecho de haber publicado obras de interés jurídico.

⁹ Susto, Juan Antonio. “Las primeras noticias de nuestra emancipación de 1821, recibidas en la Corte Española”. En **Revista Lotería**, No. 108, segunda época, noviembre de 1964, p. 16-19. También publica parte de la nota de 23 de julio de 1822, mediante la cual Cabarcas transmitió el documento recibido de Fábrega al Secretario de Gobernación de Ultramar. Agradezco a Carlos Núñez, quien me advirtió de la existencia de estas publicaciones.

¹⁰ Tello Burgos, Argelia. “Presentación de las “*Noticias Relativas al Istmo de Panamá*”, **Revista Lotería**, Nos. 326-327, mayo-junio de 1983, p. 193 y 194; y De Iturralde, Juan Domingo. “*Noticias Relativas al Istmo de Panamá*”, **Revista Lotería**, Nos. 326-327, mayo-junio de 1983, p. 195-234. Según Tello Burgos, Carlos Manuel Gasteazoro, había advertido en su **Introducción al Estudio de la Historia de Panamá** la existencia de “*Noticias Relativas al Istmo de Panamá*”. Se trata de un documento que describe a Panamá alrededor de 1808, cuando inicia la gran crisis política que explica la convocatoria de las Cortes. Está dirigido a ilustrar al gobierno español sobre la realidad del Istmo, en momentos en que la mayor parte de los archivos y la información habían quedado en Madrid, en manos de las tropas napoleónicas.

¹¹ Cabarcas, Juan José. **Manifiesto del Estado Actual del Istmo de Panamá y medios de socorrerla de la escasez de su erario, que el Diputado por aquella Provincia pone en consideración del Ministerio de Ultramar**. AGI. Sección Audiencia de Panamá, 396. Publicado, conjuntamente con un comentario de Argelia Tello Burgos, transcriptora del documento, en el **Boletín de la Academia Panameña de la Historia**, Tercera

El último aporte importante al conocimiento sobre la participación de Panamá en las Cortes españolas consiste, en las fuentes sacadas a la luz por Castellero Calvo, en el marco de la reinterpretación de los acontecimientos relacionados con la independencia de Panamá de España, y que, nuevamente, tienen que ver con Cabarcas.¹²

Los historiadores, desde principios del siglo XX, proporcionaron los primeros datos e interpretaciones sobre los Diputados panameños en Cádiz, siendo sus investigaciones las que fueron asumidas, usualmente de forma pasiva y acrítica, por los juristas panameños.¹³ Por supuesto, no ignoramos que hubo investigación histórica durante el siglo XIX, incluso de auténticos juristas.¹⁴ Pero es la producción histórica para documentar los antecedentes de la Nación panameña, la que adquirirá difusión generalizada y establecerá las convenciones en torno a los hechos del pasado. Esa producción histórica ejercerá una influencia decisiva en los estudiosos del Derecho.

En este punto conviene tener presente que los historiadores y los historiadores del Derecho suelen aproximarse a la realidad desde ópticas distintas, y que como dice Böckenförde “*cada perfil propio se ve completado recíprocamente, o también*

Época, Panamá, julio-diciembre de 1979, pp. 101-104. También se publicó en **Revista Lotería**. No. 338-339, Mayo-Junio de 1984, pp. 201-206.

¹² Castellero Calvo, Alfredo. “*La independencia de 1821. Una nueva interpretación*”. En Castellero Calvo, Alfredo (Director). **Historia General de Panamá**, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p. 17-45. En esta ocasión Castellero Calvo aporta nuevos datos sobre la biografía de Cabarcas, y profundiza sobre los conflictos generados durante su designación para las Cortes ordinarias. También da informe sobre el número y naturaleza de sus intervenciones parlamentarias, a partir de los documentos de la investigación de la que fue objeto, tras la disolución de las Cortes por el Rey. Por último, también documenta la actividad de Cabarcas en España, después de 1814.

¹³ Algunos trabajos, sin embargo, manejan de manera despreocupada la categoría de “*constitucional*”, lo que no deja de producir malos entendidos. Así, la antología de escritos del siglo XIX, preparada por Conte Porras en ocasión del centenario de la Constitución colombiana de 1886. Ver Conte Porras, Jorge. **Pensamiento Constitucional del Istmo de Panamá**, Banco de la República, Bogotá, 1986.

¹⁴ Un análisis detallado del valor histórico de esas obras, puede verse en la “*Introducción*” de Carlos M. Gasteazoro al **Compendio** de Sosa y Arce, en las ediciones de 1971 y 1999. Destacan por supuesto las de los Arosemena. La obra de Mariano Arosemena explica la evolución histórica panameña a principios del siglo XIX. La mención de las Cortes españolas es apenas puntual en ella. Ver Arosemena, Mariano. **Apuntamientos Históricos**. Biblioteca de la Nacionalidad, Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999. No debe olvidarse que el autor no tiene pretensiones intelectuales, sino que pretende dar testimonio de eventos en los que participó. El “*Precursor de los historiadores panameños*”, como denominó Castellero Reyes a Don Mariano, murió además antes de terminar la obra, en 1868. Los **Apuntamientos** sólo pudieron ser publicados íntegramente en 1949. Ver Arosemena, Mariano. **Apuntamientos Históricos**. Ministerio de Educación, Panamá, 1949. Por eso mismo los historiadores –por ejemplo, Castellero Calvo– suelen ser especialmente cautos con esta fuente. El caso de Justo Arosemena es diferente. Su síntesis histórica sobre Panamá es muy elogiada –por ejemplo, por Gasteazoro– sin que la condición de jurista de Arosemena impida proyectar una interpretación amplia de los períodos examinados. Al parecer, su integración de lo jurídico-institucional en el relato histórico es exitosa, en cuanto no lo transforma en pura historia del derecho. Sin embargo, la mención que hace Don Justo de la presencia panameña en Cádiz, es poco menos que superficial, lo que no es difícil de comprender: Tómese en cuenta que para los eventos previos a la independencia de Panamá de España, la principal fuente de Don Justo es su padre. Ver Arosemena, Justo. **El Estado Federal**. Comisión de la Asamblea Legislativa para la Conmemoración del Centenario de la República, Panamá, 2003, especialmente p. 41. También Arosemena, Justo. **El Estado Federal**. Biblioteca de la Nacionalidad. Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999.

relativizado, por el otro.”¹⁵ La colaboración entre unos y otros es no sólo posible, sino necesaria. Sin embargo, es importante tener en cuenta la crítica que desde los historiadores contemporáneos se hace a cierta corriente de su propia disciplina, definida como “*histórico-jurídico-institucional*”, que ha estado

*“...apegada al criterio de que para estudiar las instituciones había que enmarcarlas dentro de un enfoque puramente jurídico, desentendiéndose de sus conexiones con la realidad social que les servía de base.”*¹⁶

En este punto hay un encuentro notable entre la historia y la historia constitucional actual. Dice Böckenförde:

*“La Historia Constitucional pertenece... tanto al Derecho Constitucional como a la Historia. Es una rama de las Ciencias de la Historia y del Derecho Constitucional. Ello se debe a que la Historia Constitucional es una condición necesaria para la plena comprensión del vigente Derecho Constitucional. No se puede desvincular éste de sus presupuestos y condiciones históricos, a no ser que se quiera crear una forma ilusoria de Derecho Constitucional. De ahí que también sea parte de este último, pero sin constituir su totalidad. Esa es la diferencia entre la Historia de los textos constitucionales y la Historia Constitucional. Si por Constitución se entiende, como yo hago, el fundamento político-social de una época, aquélla tiene que trascender los textos constitucionales y su interpretación. Sería empobrecedor que limitase su alcance a ellos, sino que debo fijarme también en el contexto y ver qué efectos tiene el texto constitucional, y ahí están también sus presupuestos.”*¹⁷

Paradójicamente, la falta de investigaciones históricas con perspectiva jurídica, empobrece también las investigaciones históricas en general. Un examen de las investigaciones en torno a las Cortes españolas proporciona buenos ejemplos. Fundamentalmente, no hay investigación sobre el régimen jurídico derivado de la revolución constitucional que sufre la España peninsular y sus territorios americanos, y su impacto en Panamá. Esa falta de investigación histórica-constitucional, no ha permitido una comprensión completa de episodios tales como la impugnación a la elección del Diputado Cabarcas por encontrarse negros y mulatos entre sus electores, ni la renovación anual de la mitad de los regidores del Cabildo, o el contexto en que se introduce la imprenta en Panamá.¹⁸

¹⁵ Böckenförde, Wolfgang. “*La Constitución: Entre la Historia y el Derecho*”. Entrevista por Benito Alaez Corral. **Historia Constitucional**, No. 5, Junio de 2004, p. 4.

¹⁶ Castellero Calvo. “*El Cabildo y la lucha por el poder: 1508-1821*”, p. 195. En Castellero Calvo, Alfredo (Director), **Historia General de Panamá**, Volumen I, Tomo I, p. 190-205.

¹⁷ Böckenförde, Wolfgang. “*La Constitución: Entre la Historia y el Derecho*”. Op. Cit., p. 4.

¹⁸ Pensemos solamente en el artículo 371 de la Constitución de 1812, que estableció que “*Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión ó aprobación alguna anterior á la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes.*” El desarrollo legislativo de esta disposición, y su aplicación en Panamá, nos parece de sumo interés. Goytía relacionó explícitamente la adquisición de la imprenta con la entrada en vigor de la Constitución de

Esta falta de análisis histórico constitucional tampoco ha permitido comprender, en su magnitud, el significado de la participación de una instancia representativa excepcional, la diputación provincial, en la independencia de Panamá de España. Por supuesto, ese es un déficit específico de una historia constitucional panameña con múltiples tareas pendientes.

III. Cortes españolas e Historia del Derecho Panameño

La Historia Constitucional panameña empieza a tomar forma tras cumplir la República cincuenta años de independencia –y lo que es fundamental –tres Constituciones (1904, 1941 y 1946). En este punto se publican las recopilaciones de Goytía (1954)¹⁹, de Fábrega (1962)²⁰ y de Quintero (1968).²¹ Esas primeras colecciones, desde la perspectiva más básica de la “*Historia de los textos constitucionales*”, tuvo impacto directo sobre la obra de los mismos autores que las habían preparado y sobre los estudios histórico-constitucionales posteriores.²² Por su enorme predicamento, los autores mencionados son, precisamente, a quienes podemos identificar como los más emblemáticos historiadores constitucionales panameños.²³

Cádiz. Ver Goytía, Víctor Florencio. **El siglo XIX en Panamá: escenarios abruptos**. Editorial Linosa, Barcelona, España, 1975.

¹⁹ Goytía, Víctor Florencio. **Las Constituciones de Panamá**. Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1954.

²⁰ Fábrega, Jorge (eds.). **Constituciones de la República de Panamá**. Imprenta Nacional, 1962.

²¹ Quintero, César (Dir.). **Constituciones de Panamá**. Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, Panamá, 1968.

²² Han habido otras compilaciones. Destaca la cuidadosa edición de Ramón Fábrega y Mario Boyd, que incluye valiosos anexos. Ver Fábrega F., Ramón E. y Boyd Galindo, Mario. **Constituciones de la República de Panamá**, Centro de Impresión Educativa, Panamá, 1981. También la reciente edición en disco compacto de la Asamblea Legislativa: Ver **100 Años de Constituciones y Reformas Constitucionales en la República de Panamá**. Secretaría Técnica de Gobierno, Derechos Humanos, y Asuntos Indígenas de la Asamblea Legislativa de Panamá. 1era edición, noviembre de 2003. Incluye un número plural de proyectos de constitución, propuestos durante el siglo XX.

²³ Otro autor de mucho predicamento es Ricord. Ver Ricord Donado, Humberto Emilio. **Las Constituciones Panameñas del siglo XX**. Panamá, 1987. Una parte importante de la historiografía constitucional panameña lo compone el estudio de la contribución de constitucionalistas consagrados. Así, los preparados sobre Justo Arosemena: Benedetti, Adolfo. **El Pensamiento Constitucional de Justo Arosemena**, Imprenta Nacional, 1962; Pedreschi, Carlos Bolívar. **Justo Arosemena, el constitucionalista**. Ediciones Pedreschi y Pedreschi, Panamá, 1997; y más recientemente, González Marcos, Miguel. “*Comparative Law at the Service of Democracy: A reading of Arosemena’s Constitutional Studies of the Latin American Governments*”. **Boston University International Law Journal**, Volume 21, fall 2003, Number 2. Sobre Moscote: Pedreschi, Carlos B. **El Pensamiento Constitucional del Dr. Moscote**. Imprenta Nacional, Panamá, 1958; y Quintero, César. “*Aportes fundamentales del doctor José D. Moscote al constitucionalismo panameño*”. **Revista Cultural Lotería**, No.280 (Jun. 1979), pp.16-22. Otros historiadores del derecho que merecen atención, aún cuando no se han dedicado a la historia constitucional, son Laurentino Díaz y Carlos Cuestas. De estos autores, las principales obras de referencia serían: Díaz López, Laurentino. **El Derecho en América en el Período Hispánico**. La Antigua, No. 34-35, julio-Diciembre de 1989, Editorial La Antigua, Universidad Santa María la Antigua, Panamá (que no se extiende a período 1808-1821); y Cuestas G., Carlos H. **Las instituciones del Emperador Justiniano**. Editorial La Antigua, 1998. También hay meritorios trabajos sobre el proceso de codificación en Panamá. Pueden leerse con provecho dos ensayos contenidos en la reciente obra **Perspectivas Históricas sobre la Justicia Panameña en su primer centenario 1903-2003** publicada por la Corte Suprema de Justicia: Guerra de Villalaz, Aura E. “*Historia de la Codificación Penal durante la Época*

Ahora bien, desde el punto de vista de la historia constitucional panameña en general, el trabajo de estos autores estuvo restringido por una aproximación predominantemente textualista respecto al objeto de estudio (las Constituciones) y respecto a las fuentes. Estos autores entendieron casi siempre como fuente a los propios textos constitucionales, y poco más. Las actas en que se registraban los debates parlamentarios, siendo también documentos oficiales, no fueron examinados en Panamá, pese a que han sido fuente frecuente de los historiadores constitucionales “*tradicionales*”, en todas partes del mundo. Resulta paradójico, precisamente, que mientras que en España, por ejemplo, se reprocha a los historiadores constitucionales remitirse reiteradamente a los Diarios de Sesiones, interpretándolos y reinterpretándolos *ad infinitum*, entre nosotros esa fuente haya sido frecuentemente ignorada. Parte de esos materiales ha estado de una u otra forma disponible para los investigadores, pero es cierto que el acceso a muchos otros ha sido y es complicado.²⁴

Los historiadores constitucionales panameños han pretendido compensar la falta de acceso a fuentes documentales complementarias a las Constituciones, atendiendo al fundamento político y filosófico de los distintos momentos constitucionales. Pero ese ejercicio, precisamente por ser siempre necesario, no logra suplir el faltante de información y de reflexión al que hemos aludido.

Las obras publicadas hasta el momento, pese a sus limitaciones, permiten examinar el grado en el que se ha incorporado la experiencia de las Cortes españolas a nuestra historia constitucional, lo que indudablemente da un punto de partida para las investigaciones futuras.²⁵

Republicana”, p. 47-67 y Fábrega Ponce, Jorge. “*Historia de la Codificación Procesal Panameña*”, p. 141-160. Entre las investigaciones anteriores puede citarse Illueca, Jorge. “*Síntesis histórica de la codificación civil panameña*”. **Boletín del Instituto de Legislación Comparada y Derecho Internacional**, No. 1, julio-diciembre 1944, Universidad Interamericana, Panamá, 1945.

²⁴ Con ocasión del centenario de la República, se publicó un disco compacto con los Anales de la Convención Constituyente de 1904, que espero contribuya a la reversión del fenómeno descrito. Ver **Constitución de 1904**. Comisión de la Asamblea Legislativa para la Conmemoración del Centenario de la República. Edición Conmemorativa del Centenario de la Constitución de Panamá de 1904. Pero hay otras publicaciones del mismo género que revisten igualmente interés. Aunque Panamá no participó en el debate constitucional, las actas relativas a la aprobación de la primera Constitución colombiana que rigió en suelo istmeño: **Actas del Congreso de Cúcuta, 1821**. Tres tomos. Fundación para la conmemoración del bicentenario del natalicio y del sesquicentenario de la muerte del General Francisco de Paula Santander. Biblioteca de la Presidencia de la República, Administración Virgilio Barco, Bogotá 1989.

²⁵ Una integración débil, en todo caso. Durante muchos años, la ruptura con la Monarquía española ha sido comprendida, en la práctica, como el evento fundacional del derecho constitucional panameño, por encima de la ruptura absolutismo-constitucionalismo, que antecedió a la independencia panameña. El derecho constitucional colombiano, gestado desde 1810 en la guerra contra España, aporta ese nuevo discurso desde que Panamá se vincula a esa tradición constitucional, en 1821. Participando de la misma orientación, la Historia Constitucional ha servido a la legitimación del Estado Nacional, ahora panameño, durante el siglo XX. La historiografía constitucional panameña ha afirmado la continuidad entre el Panamá representado en las Cortes españolas, y el que buscó su autonomía dentro del Estado colombiano, cuando no su independencia. Pero hasta ahora no ha contado con los recursos para hacerlo sólidamente.

Los principales autores que se han ocupado de la experiencia panameña en las Cortes españolas con perspectiva jurídica, son Goytía²⁶, Fábrega²⁷ y Quintero.²⁸ Ellos suelen servir como autoridades, y la mayoría de quienes hemos escrito después de ellos, no podemos dejar de mencionarlos. Sin embargo, ya desde estos autores clásicos entre nosotros, las referencias a las Cortes españolas son superficiales. Contrastan con el estudio profundo y sistemático del que ha sido objeto la participación de otros Diputados americanos, por parte de reconocidos constitucionalistas, como por ejemplo, el realizado sobre los Diputados del Reino de Guatemala.²⁹ Lo mismo puede decirse de los Diputados de Cuba³⁰, de Costa Rica³¹, de Ecuador³² y de tantos otros territorios representados en las Cortes españolas³³, algunos de los cuales tienen ya décadas de haberse publicado, sin que nada semejante haya sucedido en Panamá.

En lo referente al momento político y filosófico en que las Cortes españolas son convocadas, los constitucionalistas panameños se apoyan en las interpretaciones predominantes en la doctrina española de la época en que escriben.³⁴ Para examinar la

²⁶ Goytía, quien tiene una producción significativa, tanto en lo jurídico como lo histórico (fue Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y miembro de número de la Academia Panameña de la Historia), hace sus contribuciones más conocidas sobre historia constitucional en general, y sobre Cádiz en particular, en 1954. Ver Goytía, Víctor Florencio. **Las Constituciones de Panamá**. Op. Cit.

²⁷ Fábrega tiene, entre muchos otros méritos, el de haber publicado una completa colección de ensayos sobre historia constitucional. Para este estudio, debemos aludir en concreto a “*Evolución Constitucional Panameña*”, Impresora Panamá, 1965, contenido luego en sus **Ensayos de Historia Constitucional**. Ver Fábrega, Jorge. “*Evolución Constitucional Panameña (1821-1904)*”. En Fábrega, Jorge (compilador). **Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá**, 2ª Edición, Editora Jurídica Panameña, 1991. Los apéndices de sus **Ensayos** son igualmente valiosos.

²⁸ El ensayo clásico de Quintero es “*Evolución Constitucional de Panamá*” preparado, como explícitamente lo reconoció el autor, con intención de servir de guía a los estudiantes en el curso correspondiente de la Universidad de Panamá. Ver Quintero, César. **Evolución Constitucional de Panamá**. Panamá, 2da. Edición, 1989. Había sido publicado previamente en Fábrega, Jorge (compilador). **Estudios de Derecho Constitucional Panameño**, Editora Jurídica Panameña, 1987, y en Colombia por la Universidad Externado en 1988.

²⁹ García La Guardia, Jorge Mario. **Orígenes de la Democracia Constitucional en Centroamérica**. Editorial Universitaria Centroamericana EDUCA, Segunda Edición, San José, 1976. Fue precisamente la investigación de García La Guardia sobre los Diputados centroamericanos en las Cortes gaditanas, la que me llevó a vislumbrar la posibilidad de profundizar sobre el papel de los Diputados panameños en esa cámara. Más recientemente: García La Guardia, Jorge Mario. **Centroamérica en las Cortes de Cádiz**. Fondo de Cultura Económica, México, 3era. Edición, 1994. También: García La Guardia, Jorge Mario. **Breve Historia Constitucional de Guatemala**. Ministerio de Cultura y Deportes, Guatemala, 2002 y García La Guardia, Jorge Mario. “*La Casa del Diputado Antonio Larrazábal en el Cádiz de las Cortes de 1812*”. **Anales de la Academia de Geografía e Historia de Guatemala**, LXXVII, 2002, p. 293-316

³⁰ Trilles y Govin, Carlos M. **Un precursor de la Independencia de Cuba: Don José Álvarez de Toledo**. La Habana, 1926.

³¹ Volio Brenes, Marina. **Costa Rica en las Cortes de Cádiz**. San José, Ed. Juricentro, 1980.

³² Zúñiga, Neptalí. **José Mejía, Mirabeau del Nuevo Mundo**, Quito, 1949.

³³ Del Valle Iberlucea, Enrique. **Los Diputados de Buenos Aires en las Cortes de Cádiz y el nuevo sistema de gobierno económico de América**. Buenos Aires, 1912.

³⁴ Especialmente Luis Sánchez Agesta, que es un clásico en España. Destaca también Stoetzer, autor de gran predicamento sobre el tema. Sánchez Agesta y Stoetzer, excelentes para proponer un contexto a los episodios gaditanos, como es de esperarse, nada dicen de la participación panameña en las Cortes españolas. Ver, Sánchez Agesta, Luis. **La Democracia en Hispanoamérica**. RIALP, Madrid, 1987 y Sánchez Agesta, Luis.

participación panameña en Cádiz, sin embargo, no pudieron encontrar referencias útiles en los constitucionalistas colombianos, fuentes ellos sí, para examinar la evolución constitucional del siglo XIX colombo-panameño.³⁵ Así, a pesar de que Goytía cita a Pombo y a Guerra como fuente privilegiada de la información que difunde sobre el constitucionalismo colombiano del siglo XIX, la obra de estos no le sirve para ilustrar la específica experiencia parlamentaria panameña en Cádiz.³⁶ Igual le sucede a Quintero, quien se apoya, además de en Pombo y Guerra, en su contemporáneo Restrepo Piedrahita.³⁷

En lo referente a la bibliografía histórica, los constitucionalistas panameños también se apoyan en las investigaciones de los historiadores nacionales, pero no les dan un uso intensivo, ni particularmente eficaz, a juzgar las referencias seleccionadas.³⁸

Lamentablemente, las primeras contribuciones de Goytía, Fábrega y Quintero, no han dado paso a avances en la investigación sobre los remotos orígenes de nuestro Derecho Constitucional, con perspectiva jurídica. El tratamiento del período ha estado dominado por la referencia reiterada a las obras panameñas ya reseñadas, lo que resulta en una labor poco provechosa en términos de creación de conocimiento.³⁹

Historia del Constitucionalismo Español, Madrid, 1955; Stoetzer, Otto Carlos. **Las raíces escolásticas de la emancipación de América**. Madrid, 1982 y Stoetzer, Otto Carlos. “*La Constitución de Cádiz en la América Española*”, **Revista de Estudios Políticos**, noviembre-diciembre 1962. La bibliografía contemporánea es, sin lugar a dudas, más rica y diversa, pero tampoco presta cuidado a la discreta representación parlamentaria panameña.

³⁵ Colombia, que se dio constituciones antes que se expidiera la de Cádiz, no tuvo en la Constitución Española de 1812 la inspiración de su Derecho Constitucional. Los historiadores del derecho en Colombia, comprensiblemente, no integraron la específica experiencia constitucional panameña al patrimonio histórico constitucional común.

³⁶ Antonio Pombo y José Joaquín Guerra compilaron en 1892 las constituciones colombianas. Goytía cita en diversas ocasiones esa compilación. Ver Pombo, Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín. **Constituciones de Colombia**, Bogotá, 1951.

³⁷ Restrepo Piedrahita, Carlos. **Constituciones de la Primera República Liberal**, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1979, t. I. Restrepo dedica cuatro páginas de otra obra suya a citar las referencias que constatan la nula influencia de la Constitución de Cádiz en Colombia. Ver Restrepo Piedrahita, Carlos. **Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela, 1811-1830**. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Universidad Externado de Colombia, 2da edición revisada y ampliada, Bogotá, 1996, pp. 157-161.

³⁸ Por ejemplo, Goytía utiliza la **Historia de Panamá** de Castellero Reyes y Arce, entre otras numerosas y diferentes fuentes, españolas y latinoamericanas. Fábrega, por su parte, cita entre las obras históricas en que se apoya únicamente a **La Historia de Panamá en sus Textos**, de Celestino Andrés Araúz, Carlos M. Gasteazoro y Armando Muñoz Pinzón. Sin embargo, no los cita para el propósito de Cádiz, pues en este aspecto parece guiarse por lo dicho previamente por Goytía. En el ensayo de Quintero se cita a dos historiadores nacionales: Ernesto Castellero Reyes, por la 8va edición de su **Historia de Panamá**, y Alfredo Figueroa Navarro, por su **Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903)**, de 1982. La primera de estas obras reproduce parte de la información publicada hacia la fecha sobre las Cortes españolas, pero la segunda no menciona el tema. Ver Figueroa Navarro, Alfredo. **Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903)**, 3ª edición, Editorial Universitaria, 1982.

³⁹ Hay una síntesis interesante sobre el proceso constituyente de Cádiz en Arrieta Alemán, Luis. **Manual de Derecho Constitucional**, Tomo I, ECU Ediciones, Panamá, 1993, p. 117-130. Algunas otras menciones introductorias en González Montenegro, Rigoberto. “*Antecedentes Históricos y Proyecciones de la*

IV. Los Diputados Panameños

Hay algunos datos sobre la representación panameña en las Cortes españolas que tienen más o menos un carácter indiscutido. Por ejemplo, nuestros Diputados suelen ser identificados como José Joaquín Ortiz y Gálvez, y Juan José Cabarcas. Ortiz habría nacido en Panamá y Cabarcas sería oriundo de Cartagena de Indias, aunque este último pasó toda su vida adulta en el Istmo.

Ortiz y Gálvez era hijo del peninsular Manuel Ortiz Argete, de la Villa de Olivares, Sevilla, y de Josefa Manuela de Gálvez, natural de Panamá. Nació en Panamá el 20 de agosto de 1774. Se graduó en Derecho en Madrid, a donde fue enviado por sus padres, quienes tenían una cómoda posición económica. En España sufrió prisión de los franceses, y ocupó diversos cargos de importancia, como el de Alcalde del Crimen de la Audiencia de Barcelona.⁴⁰ Llegó a casarse en Madrid, con una mujer de apellido Jiménez, con la que tuvo tres hijos: dos niños y una niña. Al parecer, también publicó algunos libros de Derecho.⁴¹

Ortiz y Gálvez no volvió a Panamá, pero la Asamblea Nacional aprobó una Ley en su memoria en 1912.⁴² Sin embargo, la historia de Cádiz, exceptuando parcialmente el valioso artículo de Castellero Reyes, ha dejado completamente de lado el hecho de que Ortiz llegó a ser Vicepresidente de las Cortes Generales y Extraordinarias, y que participó activamente en diversas comisiones parlamentarias, entre ellas la de Poderes (el equivalente contemporáneo de la Comisión de Credenciales), la de Imprenta, la de Marina y la de Hacienda. Todas estas atribuciones las asumió como Diputado constituyente, y no incluyen las que asumió como parte de las Cortes ordinarias. Esas también deben destacarse, pues entre ellas se cuentan los importantes cargos de miembro

Constitución de 1904.” Revista Parlamentaria Debate, Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Año No. 3, No. 6, agosto de 2004, p. 16-23 y en Chávez, Denis Javier. “*Constituciones Decimonónicas*”. En Castellero Calvo, Alfredo (Director). **Historia General de Panamá**, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p. 310-332. Se destaca también la obra de Antinori-Bolaños, **Historia Constitucional Panameña, 1808-2000**. La sección de la obra de Antinori-Bolaños dedicada al “*Período del Constitucionalismo Español*”, afirma la influencia indirecta de la Constitución de Cádiz en el constitucionalismo panameño e incorpora nuevas referencias bibliográficas. Ver Antinori-Bolaños, Italo Isaac. **Historia Constitucional Panameña, 1808-2000**. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, 2000.

⁴⁰ La figura de Alcalde del Crimen, muy distinta de la de Alcalde Ordinario de una ciudad, correspondía a los magistrados que en una Real Audiencia se ocupaban de las causas penales. Los integrantes de la Real Audiencia eran denominados genéricamente “*Oidores*”, aunque esta denominación se debía reservar para aquellos que se ocupaban de las causas civiles. Así, en el Diario de Sesiones, cuando se informa de la elección de Ortiz por el Ayuntamiento de Panamá, se dice que era “*natural de aquella ciudad, y alcalde del crimen de la Audiencia de Barcelona*” (DSC de 20 de febrero de 1811) y cuando pasan a la comisión de poderes de Ortiz como Diputado, se le identifica como “*oidor de la Real Audiencia de Cataluña, elegido Diputado por la ciudad de Panamá*” (DSC de 8 de mayo de 1811, p. 1037).

⁴¹ Estos datos según Castellero Reyes. Ver Castellero Reyes, Ernesto J. “*El Dr. José Joaquín Ortiz, Diputado panameño a las Cortes de Cádiz*”. Op. Cit.

⁴² Ley No. 3 de 21 de septiembre de 1912. Publicada en la Gaceta Oficial No. 1779, de 7 de octubre de 1912. En ella se dispone, entre otras cosas, la colocación de una placa de bronce sobre base de mármol en Cádiz, con motivo del centenario de la Constitución de Cádiz.

del Tribunal de Cortes (cargo en el que fue electo en dos ocasiones) y Vocal del Consejo de Estado.⁴³

El Consejo de Estado, era un organismo que la Constitución establecía como único consejo del Rey. El establecimiento del Consejo buscaba rescatar una entidad con una larga historia, actualizándola. Tenía entre sus funciones proponer ternas al Rey, para la designación de cargos eclesiásticos y judiciales, así como opinar sobre el dictamen real respecto a la sanción de las leyes, y el ejercicio de las facultades de declarar la guerra y convenir la paz. Por lo tanto, se trataba de una entidad concebida en la Constitución como de mucha importancia, y la participación de los Diputados americanos en ella se vio claramente como un terreno valioso para promover la igualdad entre la península y las colonias. Sin embargo, de los cuarenta Consejeros, se decidió durante los debates constituyentes que América estaría representada sólo por doce vocales. El Diputado panameño fue uno de esos vocales.⁴⁴

Cabarcas por su parte, ejercía de “*maestroescuela*” en el Cabildo catedralicio de la ciudad de Panamá.⁴⁵ Sobre la vida personal de Cabarcas, recientemente se ha ampliado la información disponible. Dice Castellero Calvo que Cabarcas “*nació en San José de Puerto Alegre, diócesis de Cartagena, el 27 de marzo de 1774, siendo sus*

⁴³ Carlos IV había restablecido el Consejo de Estado tan solo en 1792, luego de haber sido un organismo importante durante la dinastía de los Austrias, y haber sido durante los Borbones una instancia de consulta menor, hasta desaparecer en 1787, durante el reinado de Carlos III. Aunque fue restablecida como dije, durante el reinado de Carlos IV, tampoco adquirió entonces un predicamento destacable, pues el Rey dejó de convocarlo a partir de 1797. Sin embargo, siguieron existiendo los Consejeros, y la idea de un cuerpo consultivo del Rey, pero designado por las Cortes, pareció a estas una posibilidad de vigilar de cerca la consulta del monarca.

⁴⁴ Ortiz tuvo alguna participación en el diseño del nuevo Consejo. Concretamente, preocupado aparentemente por las incompatibilidades que pudiera generar el cargo, presentó con el Diputado Polo dos proposiciones, que fueron remitidas a la Comisión encargada “*de presentar las medidas que facilitasen la elección de consejeros de Estado.*” Esas proposiciones, mutuamente excluyentes, disponían que, o bien los Consejeros no podrían obtener otros destinos o cargos mientras fueran tales, “*sino en caso de conocida utilidad, y con aprobación de las Cortes, ó de su Diputación*”, o que se designara una comisión que emitiera dictamen sobre ese asunto. Las alternativas incluían la posibilidad de disponer que los Consejeros residieran en el mismo lugar donde se hallara el Gobierno, o que el dictamen de la comisión señalada incluyera una recomendación en ese sentido. DSC, de 26 de enero de 1812, p. 513. La Comisión encargada de emitir dictamen sobre la proposición de Ortiz y de Polo concluyó que podría encargársele a los Consejeros otras labores, siempre y cuando el número de ellos dedicados a atenderlas no superara el de cuatro. Esta propuesta fue aprobada, al igual que la disponía que en ningún supuesto los Consejeros debían ser designados Secretario del Despacho (Ministro de Estado). Según la Comisión, además, esos encargos debían ser autorizados por la Regencia, lo que las Cortes no aprobaron. DSC, 1ero de febrero de 1812, p. 551.

⁴⁵ El Cabildo catedralicio era la culminación de la carrera religiosa en el Istmo. Estaba conformado por “*cinco dignidades y dos canónjías. Por su orden de importancia: el deán, el arcediano, el chantre, el maestroescuela, el tesorero y los dos canónigos, uno de éstos por oposición y otro por gracia.*” Ver Castellero Calvo, Alfredo. “*Iglesia y Sociedad.*” p. 309. En Castellero Calvo, Alfredo (Director), **Historia General de Panamá**, Volumen I, Tomo II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p.295-333. Años después, Cabarcas llegó a ser Obispo de Panamá (1836-1847).

padres D. Bernardino Cabarcas y Da Tomasa González”⁴⁶ Estos datos y muchos otros se extraen de la documentación presentada a las autoridades españolas por el propio Cabarcas, tras la disolución de las Cortes.

Sobre la representación panameña a las Cortes españolas, es importante señalarlo, suelen haber imprecisiones en los recuentos históricos. En la literatura nacional ha sido infrecuente que se comprendan las diferencias entre las funciones de las Cortes extraordinarias y las Ordinarias, ni entre los distintos sistemas electorales a que se sometieron Ortiz y Cabarcas, entre otros detalles.

Quintero, para examinar el caso del principal constitucionalista panameño de finales del siglo XX, deja entender que ambos representantes panameños actuaron en las Cortes simultáneamente ante las Cortes extraordinarias, es decir, las constituyentes.⁴⁷ En este punto, el hecho de que para 1912 se aprobara la ley en homenaje a Ortiz y Gálvez pudo expresar que no había dudas respecto a la participación de éste como único Diputado constituyente, y produce cierta perplejidad la persistencia de la imprecisión al respecto en los escritos históricos y jurídicos.⁴⁸

Eso sí, Ortiz y Cabarcas, aunque brevemente, llegaron a ejercer simultáneamente durante la segunda legislatura de las Cortes ordinarias. Para esto Ortiz debió concurrir

⁴⁶ Castellero Calvo, Alfredo. “*La Independencia de 1821. Una nueva interpretación.*” p.32. En Castellero Calvo, Alfredo (Director), **Historia General de Panamá**, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p.17-45.

⁴⁷ El indiscutible predicamento del texto de Quintero ha contribuido a perpetuar esta confusión, como puede verse en el reciente trabajo de Chávez, Denis Javier. “*Constituciones Decimonónicas*”. En Castellero Calvo, Alfredo (Director). **Historia General de Panamá**, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p. 310-332, donde también se reitera que Ortiz era médico. Ciertamente, no puedo probar que Ortiz no fuera médico, pero debo decir que todas las referencias que así lo indican se basan en Quintero, pero ninguna de las fuentes que Quintero cita expresamente aporta ese dato. Ver Quintero, César. **Evolución Constitucional de Panamá**. Panamá, 2da. Edición, 1989, p. 9, nota 5. Igualmente, en Quintero, César. “*Evolución Constitucional de Panamá.*” en Fábrega, Jorge (compilador). **Estudios de Derecho Constitucional Panameño**, Editora Jurídica Panameña, primera edición, 1987, p. 13, nota 5. Eso sí, una lectura confiada de los pasajes de la **Historia de Panamá**, de Castellero Reyes, que Quintero utiliza como fuente bibliográfica, permite interpretaciones equívocas como las que, al parecer, adoptó el autor.

⁴⁸ Es obvio que todos podemos equivocarnos, e incurrir en imprecisiones. Algunas veces, sin embargo, se incurre en descuidos sorprendentes, explicables por el exceso de confianza que exhiben algunos autores consagrados, o por prejuicios respecto al objeto de estudio, prejuicios de los que el investigador no puede o no quiere escapar. Tomemos como síntoma de los descuidos sorprendentes a Bartolomé Clavero: Para efectos de este ensayo, basta decir que Clavero afirma equivocadamente que la primera Constitución que rigió en Panamá fue una colombiana de 1811, y que la Constitución de Cádiz no rigió en Panamá. Ver Clavero, Bartolomé. “*Guaca Constitucional. La Historia como yacimiento del derecho.*” **Revista Istora**, Año IV, No. 16, Primavera 2004, p. 166-194, específicamente página 181 (“*Colombia, por su parte, incluyendo a Panamá, había procedido a su primer movimiento constitucional en 1811...*”) y página 181, nota 14 (“*...la Constitución de Cádiz... , la cual tuvo aplicación en México, América Central y Perú, pero directamente no en Colombia, donde se incluía Panamá.*”). Estos errores hacen partir el derecho constitucional panameño de una Constitución que no suscribió delegado alguno de Panamá y que no rigió en el Istmo, contaminando la argumentación posterior de Clavero, sobre la evolución del tratamiento constitucional de los pueblos indígenas en Panamá. Su artículo fue presentado previamente como ponencia, en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 3 al 5 de diciembre de 2003.

como Diputado suplente, en representación de las provincias no representadas de Nueva Granada.⁴⁹ Me explico:

Cuando se convocan las Cortes, se sabía que no podría iniciarse debate alguno sin representación americana, pero también se sabía que esa representación tardaría en llegar a Cádiz. Por ello se decidió elegir, entre la población de origen americano, “*suplentes*” de las provincias americanas, que darían paso a los Diputados propietarios según fueran llegando a España. Los 61 electores de la Junta Electoral que debió elegir a los suplentes para los Diputados de los Virreinos de Nueva Granada, Río de la Plata, y las Capitanías Generales de Chile y Venezuela, designaron 3 suplentes para Nueva Granada. No existe una relación entre el número de suplentes y el número de Diputados titulares pendientes de arribar. Por ejemplo, Nueva España, que llegó a tener 22 Diputados, sólo tuvo 7 suplentes. La ausencia de Ortiz y Gálvez hasta mayo de 1811, permite concluir que estuvimos “*representados*”, conjuntamente con el resto de Nueva Granada, por estos: Conde de Puñonrostro y Mejía Lequerica (ambos oriundos de Quito), y Caicedo (oriundo de Santa Fe de Bogotá).

Esta relación reviste especial interés porque a la muerte de Mejía Lequerica, el 28 de noviembre de 1813, durante las sesiones de las Cortes ordinarias a las que concurría en virtud del artículo 109 de la Constitución de Cádiz, Nueva Granada volverá a quedar sin representante. El Conde de Puñonrostro había dejado de ser suplente, pues el Cabildo de Quito lo había designado en propiedad. Caicedo, desde mediados de 1811, se había fugado de Cádiz para sumarse a los insurrectos en Nueva Granada. Es por eso que Ortiz y Gálvez, quien representaba a Panamá en calidad de suplente a las Cortes ordinarias, hasta tanto llegara el propietario, se encontró con la situación de que, al tomar posesión Cabarcas, podía continuar como Diputado suplente por Nueva Granada, lo que efectivamente hizo, por escasos meses, en 1814.

En conclusión: Ortiz fue designado a las Cortes extraordinarias que produjeron la Constitución de 1812 en Cádiz, y que funcionaron entre 1810 y 1813. Ortiz se incorpora al parlamento en 1811, y continuó ejerciendo en las Cortes Generales y Extraordinarias después de la aprobación de la Constitución de 1812, pues esas Cortes ejercieron también de legislador ordinario hasta septiembre de 1813. Así, el único Diputado panameño que concurrió a las Cortes extraordinarias, y que aparece firmando la Constitución de 1812, es José Joaquín Ortiz. Es decir, que fue Ortiz nuestro primer “*Diputado Constituyente*”, la primera persona panameña designada para debatir y aprobar una Constitución.

Cabarcas, por su parte, fue designado a las Cortes ordinarias que se reunieron al concluir el trabajo de las Cortes Generales y Extraordinarias, y que sesionaron del 1ero

⁴⁹ Un Diputado suplente no servía al propósito de atender las ausencias de un Diputado titular o propietario, sino al de representar una Provincia, cuando sus representantes propietarios no habían podido concurrir a las Cortes.

de septiembre de 1813 hasta el 10 de mayo de 1814.⁵⁰ Sin embargo, llegó a España cuando ya estaba iniciada la segunda legislatura, en la que no pudo ejercer por mucho tiempo, ante la reacción absolutista en la península. Cabarcas fue nuevamente elegido como Diputado de Panamá durante el trienio liberal, y hasta cuando llegó a España la noticia de la independencia de Panamá, en 1822.

V. La Designación de Ortiz a las Cortes extraordinarias

La Regencia convocó a elegir Diputados a las Cortes Generales y Extraordinarias, a los territorios americanos. Decía así el Decreto de la Regencia:

“Su elección se hará por el Ayuntamiento de cada capital, nombrándose primero tres individuos naturales de la provincia, dotados de probidad, talento é instrucción y exentos de toda nota; y sorteándose después uno de los tres, el que salga á primera suerte será Diputado.

Las dudas que puedan ocurrir sobre estas elecciones, serán determinadas breve y perentoriamente por el Virrey ó Capitán general de la provincia, en unión con la Audiencia.

Verificada la elección, recibirá el Diputado el testimonio de ella y los poderes del Ayuntamiento que le elija, y se le darán todas las instrucciones que así el mismo Ayuntamiento, como todos los demás comprendidos de aquel partido, quieran darle sobre los objetos de interés general y particular que entiendan debe promover en las Cortes.”⁵¹

Según Argelia Tello, cuando el Cabildo de la ciudad de Panamá se dispuso a celebrar la elección del Diputado a las Cortes, se propusieron alrededor de 14 panameños.⁵² Entre ellos habían juristas y militares: José María García de Paredes, Rafael Lasso de la Vega (miembro del poderoso clan de los Lasso de la Vega, entre los que se encontraban Joseph Lasso de la Vega, administrador de la renta de tabacos), Manuel de Urriola (asesor letrado del Gobernador, llegó a ser asesor del Virrey Benito Pérez), Manuel de Arze (asesor del Virrey Benito Pérez y canciller de la Real Audiencia al promulgarse la Constitución de Cádiz), Rafael Macías (abogado), Juan de Aldrete, Francisco Ayala (Gobernador de Darién en 1790. Hermano del Gobernador de Veraguas, Juan de Dios Ayala), Pablo Josef de Arosemena (padre de Mariano Arosemena y abuelo de Justo) y José Joaquín Ortiz.⁵³ El documento oficial dirigido al gobierno español, y reproducido por Castellero Reyes, dice así:

⁵⁰ Chust, Manuel. **La Cuestión Nacional Americana en las Cortes de Cádiz**. Fundación Instituto Historia Social- Instituto de Investigaciones Históricas, Valencia, 1999, p. 43-44.

⁵¹ **Instrucciones para las Elecciones por América y Asia**, expedidas por el Consejo de Regencia el 14 de febrero de 1810.

⁵² Tello Burgos, Argelia. Citada por Araúz, Celestino Andrés. **La Independencia de...** Op. Cit., p. 50, nota 54.

⁵³ La relación de oficios, tomada de Castellero Calvo, Alfredo. *“La independencia...”* Op. Cit.

“Después de un maduro examen de los sujetos naturales del país más aptos y beneméritos, se procedió a su elección en Cabildo celebrado el 17 de este mes, y después de asistir al Santo Sacrificio de la Misa, y prestar juramento de proceder con pureza e imparcialidad en la votación; de resultas de ésta entraron a sortearse tres de los que tuvieron más votos; de los cuales tocó la suerte de Diputado en Cortes de esta capital y provincia al Doctor D. José Joaquín Ortíz, hijo de esta ciudad y residente en esa Península; a quien con esta fecha le van las credenciales de este acto, iguales a los del adjunto testimonio; en virtud de los cuales y de sus relevantes méritos se ha de dignar V.M. admitirle al uso de tan distinguida representación, sin que ésta le sirva de embarazo para los premios a que le hace acreedor con el Estado, la heroica lealtad que ha conservado a nuestro idolatrado infeliz Rey Fernando Séptimo en medio del largo cautiverio y bejaciones que sufrió de los enemigos, y seducciones que rechazó de ellos en Barcelona en cuya Real Audiencia servía dignamente la plaza de Alcalde del Crimen, de que no puede dejar de hacer méritos también este vecindario en donde generalmente reinan los mismos sentimientos de lealtad y patriotismo, propios de la jurada inmutable fidelidad y obediencia por V.M., en este Cabildo.”⁵⁴

Pero el tema de la base territorial de la representación no estará saldado con la elección de Ortiz. En Cádiz, la interpretación de la convocatoria de la Regencia generará largos enfrentamientos parlamentarios, pues la convocatoria para América no estableció la misma fórmula que para la España peninsular, lo que significó la infra-representación americana en las Cortes.⁵⁵

Además, los Diputados constituyentes estaban supuestos a ser uno por cada capital cabeza de “*partido*” de las diferentes provincias. Pero “*provincia*” era entendido por la Regencia en un sentido genérico, como jurisdicción, que resultaba ambiguo en su específica aplicación a la diversidad de formas propias de la administración colonial española.

El Istmo de Panamá estaba integrado en 1810 por dos provincias, Panamá y Veraguas. Había varias Alcaldías Mayores, responsables de “*partidos*”, que a su vez, eran dependientes de las provincias: Natá, Los Santos, Portobelo, La Chorrera y Yaviza.⁵⁶ Las Alcaldías Mayores conocían de las apelaciones a las decisiones de los

⁵⁴ Castillero R., Ernesto J. “El Dr. José Joaquín Ortíz y Gálvez. Diputado panameño a las Cortes de Cádiz”. **Revista Lotería**, No. 75, agosto de 1947, p. 15. La elección tuvo lugar el 17 de agosto de 1810.

⁵⁵ La Junta de Caracas envió a la Regencia un respuesta bastante elocuente sobre esa disparidad inadmisibles, que para mayor agravio requería de la designación de Diputados a través de Cabildos cuyos ediles no habían sido electos popularmente. “*Contestación de la Junta Suprema Conservadora de los derechos de Fernando VII*”, Gaceta de Caracas, 20 de mayo de 1810.

⁵⁶ Vargas Velarde, Oscar. “La Provincia de Los Santos: Historia y Legislación.” p.91. En Guevara Mann, Carlos (Compilador y Editor). **Reflexiones acerca de la trayectoria de tres santeños ilustres: Belisario Porras, Sergio González Ruiz y Francisco Céspedes**. Panamá, 2004, p. 89-119.

Alcaldes Ordinarios, de poblaciones menores en las que había Cabildo. Había Cabildo de españoles en muchos lugares, sin contar con los denominados Cabildos de Indios, que tampoco eran escasos.⁵⁷ La interpretación literal de la convocatoria a las Cortes Generales y Extraordinarias era, como lo creyeron Sosa y Arce, que debía hacerse la designación de un Diputado en cada uno de los Ayuntamientos capitales de las provincias del Istmo, verbigracia, en el Cabildo de la ciudad de Panamá y en el de la ciudad de Santiago de Veraguas. De hecho, Santiago también designó a Ortiz y Gálvez.⁵⁸

Esta situación ya la había advertido Castellero Reyes en 1947, y de eso hay evidencia en el Diario de Sesiones de las Cortes de Cádiz. La doble representación, que no pudo ser admitida jurídicamente, operó en las Cortes como la representación de la Provincia de Panamá, entendida como la Comandancia General del Istmo.

El asunto exige algunas precisiones adicionales. Debe advertirse que, cuando se puso en práctica lo ordenado por la Regencia, surgieron en toda América dudas e interpretaciones contradictorias. Entre los conflictos que se presentaron se cuenta el de Ica, en Perú, que siendo “*cabeza de partido*”, eligió Diputado sin tener derecho a ello.⁵⁹ O el caso de Nuevo México, provincia sin ayuntamientos constituidos. El Gobernador de Nuevo México reunió a los Alcaldes ordinarios y otras personalidades hasta un número de diez personas, y como si fuera un Cabildo, designaron a su Diputado, que de agosto de 1812 hasta abril de 1813, concurrió a las Cortes.⁶⁰ Es decir, que se cometieron irregularidades, y hubo también territorios que no pudieron hacer llegar a sus Diputados, o desistieron de enviarlos. En todo caso, parece que el Istmo pudo enviar dos Diputados, si se lo hubiera propuesto: el Virreinato de Nueva España (hoy Estados Unidos Mexicanos), envió 22 Diputados, uno por cada Provincia. Ortiz y Gálvez no parece haberse ocupado del asunto, y al parecer actuó como representante del Istmo de Panamá, unidad territorial administrada por la Comandancia General de Panamá. Describe, por ejemplo, los límites de “*Panamá*”: Por el este, la “*frontera*” de Chepo, tan conflictiva desde mediados del siglo XVIII, se describe como poblada por indios “*darianes*” y “*otras castas*”. Por el oeste, el límite de Panamá es con el Reino de Guatemala.

Puede presumirse la existencia en España de documentación sobre el trámite que le dio la Comisión de Poderes a los otorgados a favor de Ortiz y Gálvez, por la Provincia de Veraguas. En todo caso, es improbable que la acumulación de poderes fuera

⁵⁷ Castellero Calvo indica que durante la colonia hubo Cabildo de españoles al menos en Panamá, Portobelo, Natá, Los Santos, Santa Fe (de Veraguas), Concepción, Remedios, Montijo, y Alanje. Castellero Calvo. “*El Cabildo y la lucha por el poder: 1508-1821*”, p. 197. En **Historia**, p. 190-205.

⁵⁸ El 29 de julio de 1811 se informó la llegada de un certificado dirigido por el Ayuntamiento de Santiago de Veraguas, de haber nombrado como Diputado a José Joaquín Ortiz. DSC, de 29 de julio, p. 1529.

⁵⁹ Las Cortes decidieron admitirlo, por ser elegido de buena fe, pero no llegó a viajar a Cádiz. Ver al respecto Rieu-Millán, Marie Laure. **Los Diputados Americanos en las Cortes de Cádiz**, CSIC, Madrid, 1990, p. 10, , nota 22.

⁶⁰ *Ibídem*, p. 10-11, nota 22.

admitida.⁶¹ Eso sí, reviste interés comparar las instrucciones giradas por el Cabildo de Panamá, con la correspondencia recibida de por lo menos los Cabildos de Santiago y de Portobelo, en cuanto expresaban intereses contrapuestos a los del Cabildo capitalino.⁶²

La convocatoria a Cortes de la Regencia también fue objeto de otro tipo de controversias. En su texto original, se indicó que podían ser elegidos por los Ayuntamientos americanos, únicamente naturales de esas tierras. Así, los peninsulares integrados a la estructura administrativa colonial, quedaron inesperadamente excluidos de la posibilidad de ser electos por los Ayuntamientos, los que además, usualmente eran controlados por los criollos. Esto por supuesto significó que los peninsulares en América encontraran odiosa la regulación de la Regencia. La protesta más visceral: la del Consulado de México⁶³, cuya representación conmocionó a los Diputados Americanos al ser leída en el plenario. El documento, ofensivo para con la delegación americana en todo respecto, se consideró parte de la estrategia de quienes intentaban disminuir la representación americana en las Cortes ordinarias.

VI. Ortiz en los Debates Constituyentes

Cuando el 13 de mayo de 1811 se incorpora Ortiz a los debates constituyentes, algunas importantes discusiones ya se habían producido. Las famosas once propuestas americanas presentadas tan pronto se iniciaron las Cortes Generales y Extraordinarias por los suplentes americanos, con todo su reclamo de igualdad para los criollos en el acceso a los cargos públicos, y de libertad económica⁶⁴, habían sido debatidas sin la participación de Ortiz. Sin embargo, de alguna u otra forma esos temas serían tratados durante el debate al Proyecto de Constitución, en el que sí participó íntegramente Ortiz.

Otros temas, además del Proyecto de Constitución, serían tratados durante el mandato constitucional de Ortiz. Uno de ellos es la “*Representación*” de los Diputados americanos, de agosto de 1811, que aspiraba a que se adoptara una política conciliatoria con las provincias insurrectas de América, y al abandono de las soluciones militares para

⁶¹ Si Veraguas hubiera tenido derecho a un representante, se le hubieran aplicado las reglas comunes, es decir, habría sido representada por los suplentes elegidos en Cádiz para todo el Virreinato.

⁶² Se leyó en las Cortes “*una representación del cabildo seglar de Portobelo, en la cual al paso que felicitaba al Congreso nacional, tocaba varios puntos, que reducidos á solicitudes, se pasaron á las respectivas comisiones.*” DSC, de 9 de junio de 1811, p. 1219. Ortiz debió conocer de ella, dado que tomó asiento en las Cortes en mayo.

⁶³ Los “*consulados*” surgieron durante la Edad Media como gremios de comerciantes. Según Díaz López, su “*importancia llegó a ser tal que los monarcas no dudaron en reconocerles sus propios estatutos y el derecho a dirimir todas las controversias que surgieran ente ellos en materia de comercio, en base a su legislación y costumbres.*” Díaz López, Laurentino. Op. Cit., p. 452, nota N. 6. En la península fueron connotados el de Burgos, el de Barcelona y el de Sevilla. En América se estableció el primero en México, en 1592, y poco después el segundo, en Lima, en 1613. Panamá aspiró a tener uno –incluso se redactó y propuso su Reglamento –pero nunca fue establecido.

⁶⁴ Libertad de cultivo y manufactura, abolición de los monopolios de Estado, libertad de comercio con otras provincias de la Monarquía y con terceros países, entre otras.

recuperarlas. Ortiz no lo firma, lo que puede deberse a un cálculo sobre la percepción de ese gesto entre los peninsulares. La acción militar contra los insurrectos parecía una alternativa patriótica, contrastada con la posición de los Diputados americanos, que permitía ganar tiempo a las fuerzas insurrectas, con la esperanza de recuperar los territorios en disputa con “*buenos modos*”. Un año después, en julio de 1812, Ortiz votaría sin embargo contra la propuesta de los españoles europeos respecto a la mediación inglesa “*para la pacificación de América*”.⁶⁵ En este punto forma parte de la minoría americana que valora la intervención de Inglaterra, aliada de España en su guerra contra Francia, como vehículo para recuperar el control de sus territorios de Ultramar.

El Diputado panameño Ortiz dejó oír sus reflexiones en las Cortes, en otros debates, tanto constitucionales como de coyuntura. Entre los debates de coyuntura, participa en la discusión derivada de la decisión de la Junta Provincial de Censura, que dejó circular “*Rasgos Sueltos para la Constitución de América*”, un escrito que alegaba ser oficial, y en el que se despreciaba la calidad de los Diputados americanos, y la de los clérigos designados en Ultramar.⁶⁶ En su breve intervención, no hizo crítica del escrito, limitándose a recomendar que era cuestión de los que se sentían agraviados –los Diputados americanos- concurrir a las autoridades correspondientes para impugnar la decisión.⁶⁷

Poco tiempo después, el 16 de septiembre de 1811, se leyó el escrito ya mencionado del Consulado de México, que era este mucho más injurioso e inoportuno que los “*Rasgos*”.⁶⁸ Si bien no consta discurso de Ortiz, sí consta que subscribió con los Diputados americanos una “*Representación*” presentada el 19 de septiembre en el que se dice del escrito del Consulado de México que

“Su lectura evidencia que es incendiario y que promueve la discordia; siendo además un ejemplo ó medio fecundo de ultrajar calumniosamente á

⁶⁵ DSC de 16 de julio de 1812, p. 681. La propuesta de los americanos, derrotada en el plenario, favorecía que se incluyera dentro de la mediación inglesa a los rebeldes mexicanos, a quienes los peninsulares reputaban de simples bandidos sin proyecto político.

⁶⁶ Fascículo de 16 páginas publicado en Cádiz el 30 de abril de 1811, y escrito por el Intendente de Ejército José González Montoya. Entre otras ideas expuestas, se hacía en los “*Rasgos*” una crítica ácida al clero americano, la mayoría de los cuáles “*son muy ricos, muy idiotas y muy tiranos*” y daban ejemplo de “*juego, mujeres y aguardiente*”, además de estar formados en pésimos seminarios. Los Diputados criollos entendían que el escrito denigraba a la América toda, y requirieron sin lograrlo la reacción de la Junta de Censura.

⁶⁷ DSC de 30 de julio de 1811, p. 1539. La intervención de Ortiz se refiere al procedimiento a seguir.

⁶⁸ Presentado en el marco del debate de los artículos del Proyecto de Constitución relativos a la representación política, el escrito del Consulado de México describía a los indígenas votantes como “*cinco millones de entes borrachos y negados, amigos del robo, de la sangre y de la maldad*” y a los criollos como “*un millón de blancos perdidos, viciosísimos, superficiales, artificiosos, alejados de la piedad cristiana y de las nociones políticas, morales y naturales del bien social.*” La lectura de semejante escrito en el plenario fue interpretado por los Diputados americanos como un complot para debilitar los reclamos americanos de representación igual entre América y la península.

*millones de hombres y á personas cuya representación concurre á la constitución de la soberanía nacional, si se adopta el sistema de impunidad.”*⁶⁹

En la discusión del Proyecto de Constitución, sí se manifestó a favor de la igualdad legal, un asunto en el que no había podido participar, como ya se ha indicado, al no haberse incorporado a las Cortes cuando la delegación americana planteó por primera vez el asunto. En la discusión del artículo 5º del Proyecto, se indicaba: “*La Nación está obligada á conservar y proteger por leyes sábias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.*” Precisamente, aquí Ortiz propone remplazar la “*libertad civil*” por la “*igualdad legal*”.⁷⁰ La reacción en contrario del Diputado Calatrava, quien señala que la Nación no prevé igualdad para todos sus miembros, sino una distinción entre nacionales y ciudadanos, producirá luego el respaldo a la propuesta del panameño, por el Diputado Leiva, quien vio en ella la posibilidad de reiterar que todos los españoles deberían ser iguales ante la ley.

Más elaborada es la participación de Ortiz respecto del artículo 27 del Proyecto de Constitución. Demostrando un talante liberal, leyó un discurso en que se enfrentaba a quienes albergaban la esperanza de restablecer las Cortes Generales sobre la base de los estamentos tradicionales, apoyándose en las antiguas leyes de la monarquía española. Ortiz señaló:

*“Que se sostengan los estamentos en nuestras venideras Cortes por ser una de las principales leyes de nuestra antigua Constitución, ha dicho uno de los señores preopinantes. Es indudable, Señor, que esta ley, cualquiera que sea su fuerza y valor, ha sido derogada ya por la suprema Junta Central, que pudo, y lo hizo en uso de la soberanía representativa que le habían delegado las Juntas de provincia, en quien el pueblo la había depositado; y á no ser así, no estaría V.M. reunido y deliberando en éste salón. Estas, Señor, no son vanas especulaciones, sino un hecho real y verdadero. Además, V.M., mismo tiene derogada esa ley fundamental; porque al declarar que estas Cortes están legítimamente congregadas, que reside en ellas la soberanía representativa del pueblo, el derecho de darles sus leyes fundamentales, etc., etc., ¿qué otra cosa ha hecho V.M. que confirmar su derogación?”*⁷¹

⁶⁹ DSC, de 20 de septiembre de 1811, p. 1886.

⁷⁰ DSC de 30 de agosto de 1811, p. 1730.

⁷¹ Discurso de José Joaquín Ortiz. DSC, 13 de septiembre de 1811, p. 1834. En la misma intervención Ortiz señala que no hay que temer que las Cortes se conviertan en un “*club de sansculots*”, pues los españoles, incluso por el voto popular, habían incluido entre sus Diputados a miembros de la nobleza y el clero, sin necesidad de que su elección se hiciera por nombramiento real o por representación estamental. Por último expresa su preocupación de que una representación estamental, tomada cuenta del inferior número de nobles y clero en América, sirviera al propósito de infra-representar a los españoles del nuevo continente. Adviértase además el uso de la idea de soberanía, basada en las provincias, que hace Ortiz.

Ortiz fue consecuente con su pertenencia a la representación americana, y ante la falta en el Proyecto de Constitución de una Diputación Provincial para Panamá, Ortiz la solicitó formalmente. Ciertamente en ese esfuerzo no fue efectivo en este primer momento, pues aunque los americanos lograron establecer más Diputaciones Provinciales de las propuestas originalmente, la de Panamá no fue una de ellas.⁷²

Las Diputaciones Provinciales, debe explicarse, eran la fórmula que, apareciendo en el Proyecto de Constitución de Cádiz, introducía un régimen territorial para la Monarquía que involucraba unidades políticas con autoridades electas, que ejercían el poder público, conjuntamente con el Jefe Político, designado directamente por el Rey.⁷³

En el Proyecto, el número de estas Diputaciones Provinciales era insuficiente para la representación americana, aunque inicialmente no se percataron del hecho. Sucede que se había aprobado que todas las provincias tendrían una Diputación, con lo que estaban conformes, pues interpretaban la denominación “*provincia*” como “*partido*” e incluso, como “*intendencia*”.⁷⁴ Así, hubieran debido tener Diputación Provincial, en Panamá, hasta las Alcaldías Mayores antes mencionadas. La Comisión de Constitución identificaba sin embargo la provincia, para los efectos de las Diputaciones Provinciales, con los Reinos, Virreinos y Capitanías Generales, en lo que respectaba a las posesiones americanas de la corona española. Del número de 40 Diputaciones Provinciales inicialmente imaginadas, se pasaba a uno de 15 Diputaciones, que contrastaba grandemente con las 42 asignadas a los territorios peninsulares, de menor población y extensión que los americanos.⁷⁵

El problema no quedará resuelto definitivamente durante el debate constitucional, sino que deberá tener un tratamiento adicional durante las sesiones

⁷² Resulta interesante constatar que Ortiz y Gálvez no integra la comisión que para conciliar con las expectativas de los Diputados americanos se forma en las Cortes. Su inclusión, que de ninguna forma hubiera garantizado tampoco la asignación de una Diputación Provincial a Panamá, indudablemente hubiera favorecido las posibilidades de esa propuesta.

⁷³ El artículo 325º de la Constitución establece que el objetivo de estas Diputaciones era la de promover la prosperidad de la Provincia. Mayor detalle de las funciones se encuentra en el artículo 335 de la Constitución: reparto de las contribuciones entre los pueblos, velar por la buena inversión de los fondos públicos, examinar sus cuentas, establecimiento de ayuntamientos, proponer la realización de obras nuevas de utilidad común, promover la educación de la juventud, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, formar el censo y la estadística de la provincia, cuidar que los establecimientos de beneficencia cumplan su objetivo, informar a las Cortes de las infracciones a la Constitución, velar por el orden de las misiones para la conversión de los “*indios infieles*”, entre otros extremos.

⁷⁴ Dice Díaz López que a lo largo del siglo XVIII los Borbones introdujeron “*un nuevo sistema en la administración al crear las llamadas intendencias, de influjo francés, y que ya se habían establecido en la Península, con el fin de llevar a cabo una mayor centralización del poder, característica de la nueva Casa reinante. Con las intendencias se eliminaron los gobernadores y los adelantados, e incluso, se suprimieron los cargos de los corregidores.*” Díaz López, Laurentino. **El Derecho en América en el Período Hispánico**. Op. Cit., p. 133. Bajo la Constitución de 1812, la intendencia concentraba en un funcionario independiente –el Intendente- el manejo de las finanzas de una determinada circunscripción política. En principio servía para mejorar el desempeño de la percepción fiscal.

⁷⁵ Ver Chust, Manuel. Op. Cit., p. 229-231.

legislativas subsecuentes. En particular destacará la aprobación del Decreto de 23 de mayo de 1812 sobre el “*Establecimiento de Diputaciones Provinciales*”, que agregó cinco Diputaciones americanas a las contempladas originalmente. Durante el debate de ese Decreto, el Diputado panameño pedirá por primera vez en el pleno de la cámara la aprobación de una Diputación Provincial para el Istmo. Sin embargo, los argumentos con los que Ortiz se dirigió a los parlamentarios reunidos en Cádiz no resultaron efectivos. Dijo Ortiz:

“Señor, bastantes pruebas me parece que he dado desde que tengo el honor de hallarme en el seno de V.M. de que no estoy dominado por el espíritu de provincialismo, sino por el bien general de la Monarquía. Pero este mismo bien general me mueve á unir mis reclamaciones á las de los señores preopinantes de Ultramar, cuando se trata de establecer allí las Diputaciones provinciales, en beneficio de la de Panamá, á quien tengo el honor de representar.

Señor, aquel importante istmo tiene, desde el pueblo de Chepo, que linda con los indios bravos del Darién hasta el pueblo de Voquerón, en la jurisdicción de Chiriquí, que confina con el reino de Goatemala, 118 leguas, variando su anchura de N. á S. desde 50 hasta 12 leguas. Mas en dicha provincia se encuentran todos los principales frutos y producciones de la rica América, y entre ellas la perla, la famosa púrpura de la antigua Lidia en los dos caracoles murice y bucinum, con la cual se tinta gran porción de hilo de algodón, que allí llaman de caracol, y se consume en el reino de Goatemala y otros puntos. Por último, Señor, la provincia de Panamá está por su situación local casi separada del reino de Santa Fé, porque estando los indios darianes y otras castas de por medio, es necesario ir por mar hasta Cartagena, y desde allí por el río de la Magdalena, con muchos riesgos y crecidos gastos para llegar á la capital donde debe residir la Diputación provincial, según el plan que se está discutiendo: todo lo cual creo que lo tendrá presente V.M. para concederle al istmo de Panamá su Diputación provincial, como lo espero de su justo anhelo por el bien general de la Nación, que es resultado del bien particular de la provincia.”⁷⁶

⁷⁶ DSC, 28 de abril de 1812, p. 3120-3121. La ortografía según el original. La alusión al “*espíritu de provincialismo*” tiene un sentido específico en los debates parlamentarios de Cádiz. Según Chust, el provincialismo “*para la mayor parte de los liberales españoles, centralistas, podía significar foralismo o federalismo.*” Chust, Manuel. Op. Cit., p. 62. Los dos modelos de Estado cubiertos bajo la denominación de provincialismo por los liberales peninsulares, opositores a un tiempo de las aspiraciones reaccionarias (de quienes impulsaban los antiguos fueros en la península) y de las modernas aspiraciones de autonomía política de los Diputados americanos. Al desmarcarse del provincialismo, Ortiz intentaba defender los intereses de Panamá, sin que se le confundiera como republicano o separatista.

Por otro lado, Guridi y Alcocer, Diputado novohispano, llegó a introducir una nueva acepción del concepto provincialismo, al contrastarlo con la aspiración de autonomía de las provincias americanas: “*Provincialismo es la adhesión á una provincia con perjuicio del bien general de la Nación; pero cuando este no se pierde de vista y se le da la preferencia debida, el afecto á la provincia y el promover sus intereses, lejos de ser provincialismo, es una obligación que dicta la naturaleza y que exigen la hombría de bien, el honor y la conciencia misma.*” DSC, de 13 de enero de 1812, p. 2618.

Las ideas sobre la distancia y los obstáculos geográficos como elementos para fundamentar nuestra autonomía política respecto de la meseta bogotana, resonarán, reformuladas, a todo lo largo del siglo XIX. En este sentido, la intervención de Ortiz y Gálvez constituye un antecedente importante de estos planteamientos autonomistas, que enlaza perfectamente con los posteriores de Justo Arosemena, engarzados igualmente en el formato de una autonomía dentro de Colombia, que no implicara separatismo.⁷⁷

También habrá debate sobre el número de Diputados que integraban las Diputaciones Provinciales (siete), que se considerará insuficiente:

“Plantearon en un frente común que siete Diputados provinciales era un número escaso para atender todas las competencias de las diputaciones. Las razones respondían a la problemática de la gran territorialidad que debían atender en las provincias americanas y, en segundo lugar, al mayor número de población existente en América. Ambas reivindicaciones iban acompañadas de lecciones de geografía americana que devenían, por su extensión y población, en argumentos irrefutables por los peninsulares.”⁷⁸

Los debates parlamentarios giraron en torno a estos temas, y a la relación entre la Diputación Provincial y el Jefe Político de la Provincia. De más está decir que la representación americana fue unánime al señalar que la experiencia con los jefes políticos designados por el Rey (normalmente peninsulares con absoluto desconocimiento de las particularidades de los territorios entregados a su dirección) era pésima. Sin embargo, suprimir la prerrogativa Real de designar a los jefes políticos, era contestada usualmente con la acusación de republicanismo.

VII. Ortiz y Cabarcas durante las Legislaturas Ordinarias (1813-1814)

Las Cortes Generales y Extraordinarias, en las que participa únicamente Ortiz y Gálvez, se extienden hasta agosto de 1813. Mientras tanto, las poblaciones de la península y de América van conociendo y adhiriéndose a la Constitución.⁷⁹ Luego de jurar la Constitución, y como parte de su ejecución, deben elegirse los Diputados a las siguientes Cortes ordinarias. Hay que recordar que, contrario a lo dispuesto para las elecciones a las Cortes constituyentes, en las que los Diputados americanos fueron

⁷⁷ También da testimonio de la falta de control territorial y poblacional de las autoridades coloniales sobre parte sustancial del Istmo de Panamá. Efectivamente, la “*frontera militar de Chepo*” ha sido recientemente re-examinada, en parte gracias al rescate de **Alteraciones del Dariel**, el poema de Juan Francisco de Páramo y Cepeda, sobre las guerras entre el Panamá colonial y el pueblo Kuna, durante el siglo XVIII. Ver Orjuela, Héctor H. (ed.) **Alteraciones del Dariel: Poema épico por Juan Francisco de Páramo y Cepeda**. Editorial Kelly, Bogotá, 1994.

⁷⁸ Chust, Manuel. Op. Cit., p. 222.

⁷⁹ Mediante oficio del Secretario de Gracia y Justicia, las Cortes Generales y Extraordinarias quedaron informadas de que la Constitución había sido jurada “*en la plaza e istmo de Panamá, y haberla jurado igualmente aquel Obispo con su cabildo, y el clero secular y regular...*”. DSC de 19 de mayo de 1813, p. 5321.

básicamente electos por los Ayuntamientos cabeza de partido, según la instrucción de la Regencia, la Constitución disponía un procedimiento que aseguraba una participación más amplia, por medio de asambleas de electores, para designar a los Diputados a las Cortes ordinarias.

Durante los últimos meses del ejercicio de Ortiz como Diputado propietario en las Cortes extraordinarias, pasan a la Comisión de Constitución “*las actas de elección de Diputados para las próximas Córtes, verificadas en Panamá por las provincias del nuevo reino de Granada...*”⁸⁰. Al parecer, las elecciones sucesivas se iniciaron en 1812 y concluyeron en 1813. En ellas fue designado Diputado por Panamá, Juan José Cabarcas, para el período de dos años comprendido entre 1813 y 1814.⁸¹

Según el artículo 106 de la Constitución, las sesiones de las Cortes españolas durarían tres meses consecutivos, todos los años, del primero de marzo en adelante. Sin embargo, para evitar un largo período sin reunión de Cortes, las Cortes extraordinarias continuaron legislando después de aprobada la Constitución, y las Ordinarias sólo iniciaron sus sesiones en octubre de 1813. Dado que las sesiones regulares de las Cortes ordinarias debieron realizarse entre marzo y mayo, la legislatura entre octubre y diciembre fue, en la práctica, una legislatura extraordinaria.

Ortiz y Gálvez, hay que advertirlo, permanece como Diputado por Panamá sin interrupciones hasta la disolución de las Cortes, en mayo de 1814. Tal y como decidieron las Cortes extraordinarias, los Diputados propietarios de las Cortes constituyentes podrían mantenerse en las curules como suplentes en las Cortes ordinarias, mientras llegaran los propietarios de América. Es así como Ortiz participa en la primera legislatura de las Cortes ordinarias. Será designado al inicio de ella como parte de la Comisión Especial para el Arreglo del Código Criminal⁸², y como parte del Tribunal de Cortes.⁸³

Es interesante comentar que dado que el control de la constitucionalidad, según la Constitución de Cádiz, era ejercido por las propias Cortes, puede decirse que Ortiz y Gálvez fue también el primer panameño que ejerció esa facultad.⁸⁴ Consta por ejemplo

⁸⁰ DSC de 24 de agosto de 1813, p. 6037. Con fecha 30 de septiembre de 1813, una Memoria del Secretario de Ultramar, en la que se informa que se hallaban instaladas “*las juntas preparatorias para facilitar estas elecciones en Goatemala, Panamá y Lima.*” Podría especularse que se trata de un dato extemporáneo de la Memoria, pues las elecciones que se preparaban ya habían sido realizadas. Acta del 3 de octubre de 1813, Apéndice 3ero, p. 70.

⁸¹ Según el artículo 108 de la Constitución de 1812, los Diputados “*se renovarán en su totalidad cada dos años.*”

⁸² Acta del 1º de octubre de 1813, p. 9.

⁸³ Acta del 6 de octubre de 1813, p. 91, en la que consta la elección de Ortiz por 68 votos de 75 posibles.

⁸⁴ La cámara debía supervisar las posibles infracciones a la Constitución por los otros actores constitucionales. Estaba excluido, por tanto, el control de la constitucionalidad de las leyes. La centralidad del parlamento se reafirmaba además a través de la reunión anual de las Cortes, y la instalación de una “*Diputación Permanente*” que funcionaría en los períodos de receso, y que debía velar por el cumplimiento de la Constitución e informar a las Cortes siguientes las infracciones de las que hubiera tenido noticia. Ver al

su voto en la consideración de la causa generada por la queja presentada por Mariano Garrido contra el General Villacampa, y que incluía la solicitud de declarar nulas las diligencias practicadas por el militar, que incluían un arresto.⁸⁵

Ortiz y Gálvez estuvo también en la segunda legislatura de las Cortes. En esta fue designado como parte de la Comisión Especial para el Arreglo del Código Civil⁸⁶. También, por segunda ocasión, fue elegido como miembro del Tribunal de Cortes.⁸⁷

El Diputado Ortiz, que como sabemos era un jurista reconocido, llega a pedir licencia para atender procesos administrativos.⁸⁸ Esto es un antecedente de la regulación constitucional de las licencias otorgadas en los legislativos, incluyendo el panameño, para que los Diputados abogados continúen ejerciendo el Derecho.

Cuando en la noche del 8 de marzo del año 1814 las Cortes se reúnen ante la noticia de que Fernando VII había llegado a las fronteras del Reino, es Ortiz quien propone

*“Que se diga á la Regencia del Reino mande hacer rogativas en todas las iglesias de esta córte y de toda la Monarquía para la feliz llegada á ella de nuestro católico Monarca el Sr. D. Fernando VII y por el buen éxito de su gobierno bajo la sagrada égida de nuestra Constitución Política.”*⁸⁹

La llegada del Rey, como se sabe, dio al traste con la experiencia parlamentaria española. Pero eso aún estaba por concretarse, mediante el pronunciamiento del Rey el 4 de mayo y la disolución de la cámara, pocos días después. En el intervalo llegará Cabarcas a posesionarse del cargo de Diputado por Panamá, lo que hará que Ortiz pregunte a la cámara si debe o no permanecer en las Cortes en calidad de suplente.⁹⁰ No he encontrado en el Diario de Sesiones respuesta expresa a esta interrogante. La pregunta no era ociosa, sin embargo, porque el 3 de septiembre anterior las Cortes habían dispuesto que

respecto Roura Gómez, Santiago A. **La defensa de la Constitución en la historia constitucional española**. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 159-163. Sobre la Diputación Permanente en Panamá, institución que sin función de control de constitucionalidad y con otras denominaciones se puso en práctica durante el siglo XX, ver Sánchez González, Salvador. *“Cien Años de Labor Legislativa.”* En Castillero Calvo, Alfredo (Director). **Historia General de Panamá**, Volumen III, Tomo I, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, pp. 355-372.

⁸⁵ DSC, de 18 de febrero de 1814.

⁸⁶ Acta del 1º de marzo de 1814, p. 7.

⁸⁷ Acta del 10 de marzo de 1814, p. 91, en la que consta su elección por 96 votos contra 15.

⁸⁸ Se concedió licencia a los Diputados Ortiz y Dueñas, para atender el expediente de Doña Francisca Negrón de Vaca, viuda del regente de la Audiencia de Extremadura, Don José María Vaca de Guzmán, que tenía un caso pendiente ante la Junta de Montes-píos. Se trataría al parecer de gestionar una pensión. DSC de 13 de marzo de 1813, p. 4822.

⁸⁹ La proposición fue aprobada sin discusión y por aclamación. DSC, de 8 de marzo de 1814, p. 85.

⁹⁰ DSC, de 21 de marzo de 1814, p. 154.

*“los Diputados suplentes de América deben entrar á suplir por los que falten del virreinato, capitanía general ó sea provincia por la que fueron nombrados, con arreglo á la instrucción ó sea reglamento dado al intento.”*⁹¹

Como decía, no he encontrado expresa respuesta a la interrogante de Ortiz en el Diario de Sesiones, pero sí constancia de que siguió actuando como Diputado simultáneamente a Cabarcas, luego del arribo del segundo.⁹²

Lo cierto es que Cabarcas se incorpora tardíamente a la cámara. El suyo será un ejercicio parlamentario breve, dado que juró y tomó asiento en las Cortes el 18 de marzo de 1814⁹³, y a que la cámara fue pronto disuelta (su última sesión fue el 10 de mayo). De la primera actividad parlamentaria de Cabarcas queda registrado que solicitó y se le concedió permiso para acercarse al Gobierno *“a promover los negocios de su provincia”*.⁹⁴

Cabarcas es una figura importante, cuyo papel en las Cortes ordinarias de 1814, ha sido recientemente objeto de renovado interés, en vista a su destacada participación en la política panameña antes y después de 1821.⁹⁵ Concretamente, ha interesado el conflicto del presbítero Cabarcas con las autoridades eclesiásticas de Panamá, y con la Real Audiencia, y el respaldo que recibía del Ayuntamiento de la ciudad de Panamá. Los conflictos derivados de su elección a las Cortes son en sí mismos un síntoma grave de los conflictos a lo interno de los sectores dominantes en Panamá. Dice Castellero Calvo:

“En las elecciones para escoger representante ante las Cortes de Cádiz en 1812, afloraron estas diferencias entre los que simpatizaban por una posición más bien clerical y conservadora, abanderada por el obispo Manuel González de Acuña –que como dije era pariente de José Godoy, al que estaba vinculado políticamente-, y los que respaldaban al maestrescuela de la catedral, el cartagenero Dr. Juan José Cabarcas, un candidato que había sido perseguido por el prelado, y que fue escogido para defender en Cádiz una plataforma de

⁹¹ Las Cortes ordinarias declararían *“cómo y cuándo deberán salir según los casos que ocurran.”* DSC de 3 de septiembre de 1813, p. 6113.

⁹² El artículo 109 de la Constitución de 1812 indicaba que si *“la guerra ó la ocupación de alguna parte del territorio de la Monarquía por el enemigo impidieren que se presenten á tiempo todos ó algunos de los Diputados de una ó mas provincias, serán suplidos los que falten por los anteriores Diputados de las respectivas provincias, sorteando entre sí hasta completar el número que les corresponda.”* En el espíritu de esa disposición, Ortiz podía representar a las provincias de Nueva Granada sin representantes.

⁹³ DSC, de 18 de marzo de 1814, p. 139.

⁹⁴ DSC, de 23 de marzo de 1814, p. 156.

⁹⁵ Castellero Calvo, Alfredo. *“La Independencia de 1821. Una nueva interpretación.”* En Castellero Calvo, Alfredo (Director), **Historia General de Panamá**, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p.17-45. Cabarcas, probablemente porque volvió al Istmo y siguió dejando huella en la vida política del país, ha tenido más predicamento que Ortiz y Gálvez. Así por ejemplo, cuando Don Justo Arosemena menciona la experiencia panameña en Cádiz, en **El Estado Federal**, es a Cabarcas al único que menciona, no habiendo éste participado en los debates constituyentes.

ideas coherente con los intereses económicos capitalinos. La contienda electoral fue enardecida y los miembros del Cabildo capitalino hicieron pronunciamientos fuertemente anticlericales e incluso hirientes contra el obispo, que encabezaba el bando opuesto, pero finalmente Cabarcas fue elegido.”⁹⁶

La elección de los Diputados a las Cortes ordinarias estaba prevista en la Constitución de 1812. Se trataba de elecciones sucesivas, de parroquia, de partido y de provincia. Así, las juntas electorales de parroquia debían realizarse el diciembre previo a la reunión de las Cortes, las juntas de partido en enero siguiente, y las de provincia en marzo del año de la reunión de las Cortes. Los integrantes de cada una de las juntas debían ser ciudadanos, y la tarea de la junta provincial (entendida en lo que atañe a Panamá, como la junta de la Comandancia General de Panamá), tenía la obligación de designar a un Diputado y a un suplente, dado que se entendía que estaba poblada por al menos “70,000 almas”.⁹⁷

La elección de Cabarcas en 1813 pretendió ser impugnada, porque uno de los electores era “*originario de Africa*” y otro “*de color y calidad de mulato*”.⁹⁸ El episodio muestra la actitud reaccionaria del Obispo y sus colaboradores. Pero, no debemos dejar de suponer que el Obispo se encontraba plenamente al tanto de lo que se había discutido y decidido durante las Cortes extraordinarias, en lo relativo a quienes eran “*españoles*”, y quienes “*ciudadanos*” con derechos políticos. El asunto de las castas fue sin duda un tema importante, pues estaba en el centro de la declaración inicial de igualdad entre América y la Península, que había presidido la convocatoria de Diputados americanos a Cádiz. También había estado en el centro de los esfuerzos americanos para aumentar el número de Diputados a las Cortes ordinarias, suponiendo que el cálculo que se hacía para estimar la representación parlamentaria dependía del número de ciudadanos de cada circunscripción. La población de América, siendo alrededor de 16,000,000 de personas, estaba integrada por alrededor de 6,000,000 de indígenas y otros 6,000,000 de negros y mulatos, englobados bajo la denominación de “*castas pardas*”. La posición de los Diputados constituyentes americanos fue generalmente favorable a reconocer tanto la nacionalidad como la ciudadanía a todas las “*castas*”, pues con una base electoral igual

⁹⁶ *Ibíd.*, p. 31. Debe recordarse que a Godoy, Ministro de Carlos IV, se le atribuye la responsabilidad por autorizar la entrada a España de las tropas francesas, y en definitiva, de la crisis que derivó en la captura de la familia real y la ocupación de la península, lo que lo convirtió en un recuerdo odioso para los españoles.

⁹⁷ Artículo 31 de la Constitución de 1812. Jaén Suárez señala que para 1790 la población estaba en el entorno de 63,000 habitantes integrados al sistema colonial, excluyéndose los indígenas no sometidos a la Corona. Ver Jaén Suárez, Omar. **La Población del Istmo de Panamá**. Ediciones de Cultura Hispánica. Madrid, 1998, p. 19, nota 13. Más recientemente, Castellero Calvo calcula la población bajo la administración colonial a finales del siglo XVIII, en 74,182 habitantes, del que sólo cerca de 20% era indígena y el predominio demográfico, mestizo. Ver Castellero Calvo, Alfredo. “*Estructuras Demográficas y Mestizaje*” p.278. En Castellero Calvo, Alfredo (Director), **Historia General de Panamá**, Volumen I, Tomo I, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p. 258-284.

⁹⁸ **Representación de Cabarcas ante las Cortes de Madrid**, 30 de julio de 1814, AGI, 296^a, citado en Castellero Calvo, Alfredo. “*La Independencia de 1821. Una nueva interpretación.*” Op. Cit., p. 33. Se trataba de José Ponciano Ayarza, de Portobelo, y José Joaquín Meléndez, de La Chorrera.

tanto para América como para la Península, un mayor número de ciudadanos en América produciría una mayoría parlamentaria americana en las Cortes ordinarias. Los Diputados europeos no aceptaron esa pretensión. A todos se les reconoció la nacionalidad española, pero las castas pardas quedaron excluidas de la ciudadanía, es decir, de los derechos políticos.

La aplicación de las disposiciones constitucionales referentes a la elección de Diputados a Cortes requirió por tanto de confeccionar un censo de los electores. El mestizaje, intenso en muchas zonas de la América española, hará complicada esa tarea.⁹⁹ En Panamá, el Virrey encontró gran dificultad en realizarlo:

*“Es un escrutinio que concilia los odios y enemistades con todos los americanos que se tienen por blancos, y excluyendo uno, es necesario excluir a muchos, y de este modo se engendra el resentimiento, crece el rencor, principio de toda desavenencia política, como que se trata de nada menos que de rebajar a un sujeto tenido antes en alguna consideración.”*¹⁰⁰

El que miembros de las castas ejercieran de electores para designar al Diputado panameño a las Cortes ordinarias, debió llamar la atención al Obispo, quien encontró en ello motivo suficiente para intentar obstruir la designación de Cabarcas.¹⁰¹

⁹⁹ El Diputado Guridi y Alcocer, de Tlaxcala, señaló durante el debate: “...cualquier habitante de América nacido allí, para ser ciudadano, tendrá que probar la negativa de no ser oriundo de África, cosa muy difícil respecto de los más por su pobreza y falta de papeles y ejecutorias, y será más difícil en los términos en que está concebido el artículo, pues tendrá que probar la opinión, la que es tan vária como las cabezas” al tiempo que pronosticaba una “sentina de litigios” en relación con la determinación de los vínculos étnicos. DSC, de 10 de septiembre de 1811, p. 1814. La delegación americana votó mayoritariamente contra el artículo 22, pero se impuso la mayoría peninsular.

¹⁰⁰ AGI, Santa Fe 668 doc. No. 7, citado por Rieu-Millán, Marie Laure. **Los Diputados...** Op. Cit., p. 161. La paradoja de las disposiciones excluyentes es que sirvió para elevar las tensiones políticas, al servir como herramienta para excluir a quienes hasta entonces se daba por blancos, pero a los que se les podía “descubrir” antepasados “africanos”. Hay ejemplos de esto: Un síndico del pueblo puertorriqueño de Mayagüez, que fue elegido para integrar una junta electoral de partido, fue excluido de esta por ser “originario de África”, cuando había sido tenido por “blanco” toda su vida. Tras un pleito algo complejo, fue readmitido en la junta electoral. Ver Rieu-Millán, Marie Laure. **Los Diputados...** Op. Cit., p. 159-160.

¹⁰¹ Según el artículo 27 de la Constitución de 1812 las Cortes son “la reunión de todos los Diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos...”. Como hemos señalados, los integrantes de las “castas pardas” eran españoles, pero no ciudadanos. Los españoles “reputados por originarios de África” podían obtener carta de ciudadanía siempre que hicieran “servicios calificados a la Patria, o a los que se distingan por su talento, aplicación y conducta...”. Cuando se discutió la esta disposición, hubo Diputados americanos que subrayaron el valor y sacrificio de las “milicias de pardos” ante los ataques de piratas e indígenas. Esta era sin duda la situación en Panamá, pero Ayarza y Meléndez, a quienes se pretendía excluir de la participación electoral, eran además figuras especialmente destacadas. Aunque el régimen consagrado no difiere grandemente del colonial pre-existente, permite preguntarse si su instauración constitucional no hizo más daño que bien a la causa española, en particular en Panamá, tomando en cuenta la composición étnica predominante. Si bien la esclavitud se mantuvo en Colombia (y Panamá) hasta su abolición en 1851, los negros y mulatos libres fueron entendidos como ciudadanos por la regulación constitucional colombiana, en Panamá, desde 1821.

El procedimiento que debió utilizarse estaba consagrado en el artículo 85 de la Constitución de Cádiz:

“...si se hubiese hallado reparo que oponer a alguna de ellas [las certificaciones de los electores], o a los electores por defecto de las calidades requeridas, la junta resolverá definitivamente y acto continuo lo que le parezca; y lo que resolviere se ejecutará sin recurso.”

Al parecer, este primer ejercicio de “*jurisdicción electoral*”, al no desembocar en una “*nulidad de la elección*”, permitió que Cabarcas ocupara su escaño parlamentario.

Debo advertir en este caso, como lo he hecho en otros aspectos, que la literatura especializada presenta con frecuencia información inexacta, y en algunos casos, aparentemente contradictoria. Sobre el problema que tratamos, Rieu-Millán concluye que:

*“En Panamá, la Junta electoral preparatoria, encargada de establecer el censo de electores según el artículo 22, quería eliminar a varios sacerdotes de origen africano, finalmente incluidos provisionalmente gracias a la enérgica intervención del Obispo, miembro de la Junta.”*¹⁰²

La conducta del Obispo durante la elaboración de los censos, descrita por Rieu-Millán, no es coherente con la reportada después de la designación de Cabarcas. Sin haber consultado la correspondencia del Virrey, es imposible aclarar esta contradicción aparente.¹⁰³

Del examen del Diario de Sesiones de las Cortes ordinarias, puedo concluir que los conflictos con las jerarquías eclesiásticas estaban entre las preocupaciones principales de Cabarcas, incluso estando en España. El único proyecto de ley que he identificado como de su autoría, se refiere a las garantías que debía tener el eclesiástico sujeto a sanciones, y en particular, en las provincias de Ultramar. Así, su proyecto indica:

“Sexta. Como en las provincias de Ultramar cuentan sus longitudes por centenares de leguas, y solo en sus capitales hay establecimiento de Audiencias, resulta que las resoluciones del auxilio de protección se dilatan por lo regular más de un año, y esta demora absolutamente necesaria, ocasiona la ruina corporal del eclesiástico que oprimido en una cárcel fétida, húmeda ú oscura, ó de cualquier a modo aflictiva, interpone la mano fuerte del Soberano, porque debiendo quedar la causa que lo motiva en el estado en que se halla al tiempo de la interposición del auxilio de la fuerza, es claro que si el eclesiástico la

¹⁰² Rieu-Millán, Marie Laure. **Los Diputados...** Op. Cit., p. 161. Ella se apoya en el expediente sobre las elecciones remitido por el Virrey el 20 de abril de 1813 al gobierno peninsular, citado supra, nota 100.

¹⁰³ El enfrentamiento entre el Obispo y Cabarcas está bien documentado por Castillero Calvo, y sólo es una referencia fugaz en la obra citada de Rieu-Millán, por lo que, en principio, suponemos que ella ha interpretado incorrectamente la correspondencia del Virrey. Queda abierta la comprobación de esta hipótesis.

interpone, hallándose oprimido del modo dicho, tendrá que perecer forzosamente, ó á lo ménos perder sus salud, mientras la Audiencia determina si hace ó no fuerza el eclesiástico, y lejos entonces de que el oprimido halle protección, se le ocasiona una real y efectiva opresión que le conduce hasta el sacrificio de su persona...”¹⁰⁴

El presbítero Cabarcas presentó en esa misma fecha un documento contentivo de las aspiraciones de sus representados, durante las Cortes ordinarias que sesionaron en Madrid. En el Diario de Sesiones de las Cortes queda constancia que pidió, además de una Diputación Provincial, lo siguiente:

“Primeramente: que todos los efectos comerciales que se introduzcan en Panamá por el Norte y Sur paguen ½ por 100 por tiempo de doce años, quedando á cargo del Ayuntamiento hacer efectiva esta exacción por medio de dos individuos del cuerpo que nombre anualmente, y que á su final rindan las cuentas al mismo cuerpo, que deberá hacerse cargo de las cantidades cobradas, depositándolas en poder de un tesorero que por votación del mismo cuerpo haya de nombrar bajo la responsabilidad del Ayuntamiento.....”¹⁰⁵

Como consecuencia de la lealtad de Panamá a la Corona, Cabarcas también solicitó que se añadiera a su blasón *“que forman dos navíos anclados en los mares de Norte y Sur”*, un símbolo que denotara fidelidad, y que los individuos de su Ayuntamiento, usarán de un escudo de distinción con el mote de *“constancia de Panamá”*.¹⁰⁶ Estas pretensiones, todas, tiene que ver con el Ayuntamiento de Panamá, como puede observarse, y no con las aspiraciones de, al menos, la otra Provincia del Istmo, la de Veraguas.

Cabarcas participó, además, en el debate del *“Proyecto de Ley sobre Responsabilidad de los Infractores de la Constitución”*, aunque no hemos identificado alguna de sus participaciones individuales, más allá del voto favorable a su artículo 12.¹⁰⁷

Cuando Cabarcas reitera la solicitud de establecer una Diputación Provincial en Panamá, lo hace en forma sólo aparentemente más escueta que Ortiz. Según queda registrado en el Diario de Sesiones de las Cortes, el discurso de Cabarcas, luego de una *“prolija exposición de los fieles sentimientos y acendrada lealtad con que se ha conducido la provincia de Panamá”* concluye peticionando, entre otras cosas, lo siguiente:

¹⁰⁴ DSC de 3 de abril de 1814, p. 214. Cabarcas recomendaba que mientras no se resolviera el auxilio en la Audiencia, el eclesiástico permaneciera en libertad. Al margen de las consideraciones subjetivas, esta posición es coherente con su talante liberal.

¹⁰⁵ DSC, de 3 de abril de 1814, p. 214.

¹⁰⁶ DSC, de 3 de abril de 1814, p. 215.

¹⁰⁷ DSC, de 6 de abril de 1814, p. 225, en el que también consta el voto favorable de Ortiz.

*“Segundo: que en Panamá se establezca una Diputación Provincial, porque su localización no le permite gozar los grandiosos efectos de este bien meditado establecimiento.”*¹⁰⁸

En esta ocasión las Cortes resolvieron informar al Gobierno a la mayor brevedad de las peticiones de Cabarcas, aunque no tomó decisión propia sobre aquello que hubiera poder entender de su propia competencia. Se vivían momentos complicados para las Cortes. Desde que los franceses fueron expulsados de la península y se insinuó el regreso de Fernando VII a suelo español, el clima político cambió drásticamente. Estaba por extinguirse el primer período constitucional español, con la disolución de las Cortes y la persecución de los parlamentarios identificados como traidores a la Corona. Los Diputados liberales que se habían quedado sesionando en Madrid, temían que la reacción absolutista hiciera de ellos su objetivo. Y tuvieron razón. Hubo 21 informadores entre los Diputados, los cuales presentaron 13 denuncias individuales contra los Diputados que habían atacado la soberanía del Rey, defendiendo la de la Nación.¹⁰⁹ Los Diputados americanos también eran atacados por defender a ultranza los intereses de sus lugares de origen, al margen de la posición ideológica que subscribieran. Esto es interesante, porque permite comprender que la reacción contra los Diputados americanos no supone que los perseguidos fueran, necesariamente, liberales.

Ortiz y Gálvez fue denunciado dos veces, según Rieu-Millán.¹¹⁰ Su caso es interesante por varios motivos, entre ellos su reelección en el Tribunal de Cortes, como parte del Tribunal de Cortes, en marzo de 1814. En ese momento de ascendente reaccionaria, la designación de Ortiz y Gálvez hace suponer que los elementos conservadores no lo consideraban una figura peligrosa. Así lo piensa al menos Rieu-Millán, quien califica a Ortiz y Gálvez como un “*constitucionalista muy moderado*”.¹¹¹ Ciertamente, se puede coincidir con esa afirmación, luego de examinar los Diarios de Sesiones del pleno de las Cortes. En general, Ortiz y Gálvez fue siempre respetuoso de la figura del Monarca, aunque se manifestó contra la representación estamental y a favor de la forma en que las Cortes Generales y Extraordinarias habían sido convocadas. En el tratamiento de las antiguas colonias, no subscribió la Representación de los Diputados americanos de agosto de 1811, que aspiraba a la adopción de una política conciliatoria con las provincias insurrectas, y al abandono de las soluciones militares para recuperarlas.¹¹² Pero reclamó contra las injurias proferidas contra la población

¹⁰⁸ DSC, de 3 de abril de 1814, p. 214-215.

¹⁰⁹ Según la Orden Real de 21 de mayo de 1814.

¹¹⁰ Ver Rieu-Millán, Marie Laure. **Los Diputados Americanos en las Cortes de Cádiz.**, Op. Cit., p. 379. Aunque no especifica las acusaciones específicas, ni el nombre de los denunciantes o el desenlace de los procesos.

¹¹¹ *Ibíd.*, p. 377, nota 92. Ortiz y Gálvez había sido inicialmente elegido para el Tribunal de Cortes en octubre de 1813. Sin embargo, no debería olvidarse que Ortiz y Gálvez había ocupado altos cargos judiciales. Sin afectar la integración del Tribunal, en su sentido político, su incorporación podría obedecer a ese perfil.

¹¹² Los Diputados que subscribieron la misma causaron la impresión en los Diputados peninsulares de tener ocultos sentimientos independentistas, y de haber intentado retrasar la reacción militar española con conocimiento de que las posiciones de los insurrectos eran irreversibles.

americana, sin amenazar nunca con la renuncia o el retraimiento, como hicieron otros Diputados, y favoreció, con los americanos, la mediación inglesa en el conflicto con los insurrectos mexicanos. Como americano exigió una Diputación Provincial para Panamá, y en general se alineó con las propuestas de los ultramarinos, pero sin liderar los debates.

Entre las actitudes más claramente liberales que presentó Ortiz en las Cortes, se encuentra su participación en una proposición que disponía

*“Que para satisfacer en lo posible el considerable atraso de pagas que sufren las viudas de militares acreedoras al Monte-pío, se declaren destinadas desde luego á pagarlos todas las rentas que se hayan secuestrado ó deban secuestrarse á los Obispos que se han extrañado voluntariamente del Reino por no obedecer los decretos de la soberanía nacional.”*¹¹³

Vale agregar, por último, que no hay noticia de que Ortiz firmara el Manifiesto de los Persas¹¹⁴ y, como he dicho, sufrió algún grado de persecución a la vuelta del monarca¹¹⁵, lo que hace suficientemente claro que no estaba alineado con los sectores conservadores.

Cabarcas, quien no participó en los debates constitucionales, y no tuvo tiempo para despertar antipatías en la península dada la brevedad de su primer mandato ordinario, siguió teniendo en el Istmo a sus peores enemigos. Sin embargo, también fue acusado de traidor a la Corona por su participación parlamentaria. El fiscal del Consejo de España e Indias, concluye que del estudio de las Actas de las Cortes se desprendía cuando mucho que Cabarcas se hallaba entre los Diputados liberales, y no que se había comportado de forma desleal. Su investigación consta en una *“Nota de las sesiones de las Cortes ordinarias en que habló Cabarcas”*, en la que se indica que Cabarcas habilitó sus poderes el 17 de marzo de 1814 e hizo uso de la palabra en 14 ocasiones entre dicho día y el 17 de abril.¹¹⁶ Habiendo examinado los Diarios de Debate, no puedo sino concluir igualmente, que la actitud de Cabarcas estaba lejos de ser insurreccional, y

¹¹³ DSC de 28 de octubre de 1813, p. 167.

¹¹⁴ Manifiesto suscrito por un grupo de Diputados monárquicos, invitando al Rey a ejercer el poder absoluto, emitido en abril de 1814. Se le conoce como Manifiesto de los Persas, por su oración inicial *“Era costumbre de los antiguos persas...”* y que se refería a una supuesta tradición persa de conmemorar la muerte de un Rey con varios días de vandalismo y anarquía, caos cuyo recuerdo serviría para consolidar la obediencia al nuevo monarca, por temor al desorden social.

¹¹⁵ Fuera de la noticia de las denuncias, no tengo información sobre la suerte corrida por José Joaquín Ortiz. Mariano Arosemena escribe que un Joaquín Ortiz quien era abogado, cautivo del realista Morillo en Venezuela, había sido liberado tras la amnistía que siguió al restablecimiento de la Constitución de Cádiz, en 1820. Ver, Arosemena, Mariano. **Apuntamientos Históricos**. Ministerio de Educación, Panamá, 1949, pp. 113-114. Algunos Diputados americanos condenados por los absolutistas fueron remitidos a cumplir penas de prisión en América, por lo que podría tratarse del Diputado José Joaquín Ortiz, pero Arosemena no lo indica expresamente, probablemente porque a él tampoco le constaba que se tratara de la misma persona.

¹¹⁶ Castellero Calvo, Alfredo. *“La Independencia de 1821. Una nueva interpretación.”* p. 33. En Castellero Calvo, Alfredo (Director), **Historia General de Panamá**, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p.17-45. El documento está fechado en Madrid, el 30 de julio de 1814. Archivo General de Indias, Panamá, 296ª.

continuó siendo fiel a la Corona, como veremos, incluso mientras en Panamá se gestaba la independencia.

VIII. Cabarcas durante el Trienio Liberal

El período ordinario de sesiones de 1821 se extendió del primero de marzo al 30 de junio de ese año. Un período extraordinario de sesiones se desarrolló también entre el 22 de septiembre de 1821 y el 14 de febrero de 1822. Hemos podido constatar que el 22 de mayo de 1821 se pasó a la Comisión de Poderes el Acta de Elección de Diputados a Cortes de la provincia de Panamá, para las legislaturas de los años 1820 y 1821, y el poder dado al Sr. Don Juan José Cabarcas, Diputado electo.

Antes de que Cabarcas pudiera instalarse en Madrid, se discutiría en las Cortes un asunto de interés para Panamá: Las Diputaciones Provinciales fueron restablecidas a inicios del trienio liberal, pero en un principio sólo las que habían sido creadas por el Decreto de 23 de marzo de 1812.¹¹⁷ Es decir, Panamá seguía sin tener Diputación Provincial propia. Una oportunidad para el cambio surgió con la propuesta de catorce Diputados americanos, de establecer Diputaciones Provinciales en cada intendencia.¹¹⁸ El 30 de abril de 1821 fue votado el dictamen favorable de las Comisiones de Ultramar y de Diputaciones Provinciales, que contenía algunos artículos específicos sobre la materia. Así, el primero establecía “*una Diputación provincial en cada una de todas las intendencias de provincia de la España Ultramarina en que no esté ya establecida...*” El artículo segundo dispuso que quienes hubiesen sido designados parte de una Diputación Provincial pre-existente, integrarían las recién creadas en su partido, y los miembros faltantes hasta el número de siete, serían designados por las juntas electorales de provincia que designaron al Diputado a Cortes correspondiente al período 1822 -23.¹¹⁹

Dado que hay constancia del dictamen favorable de la Comisión de Poderes, respecto al presentado por Cabarcas¹²⁰, quien prestó juramento y tomó asiento el 24 de mayo de 1821,¹²¹ sabemos que no pudo participar en la discusión de la nueva regulación de las Diputaciones Provinciales. Sin embargo, en aplicación de la nueva normativa Panamá sí instaló su Diputación Provincial en 1821, como lo indica Mariano Arosemena:

“Verifícase la elección de Diputados de la provincia, cuya corporación fué compuesta de los ciudadanos Manuel José Calvo, Cárlos de Ycaza, Mariano de Arosemena, Luis Laso de la Vega, José Antonio Cerda i Juan Herrera i

¹¹⁷ Decreto durante cuya discusión Ortiz y Gálvez había solicitado, infructuosamente, la aprobación de una Diputación Provincial para Panamá. Las Diputaciones Provinciales que preveía fueron restablecidas mediante Decreto de 30 de marzo de 1820.

¹¹⁸ La propuesta de los Diputados, en DSC, de 17 de marzo de 1821, pp. 521 y 522.

¹¹⁹ En esos términos fue promulgado el Decreto de Cortes de 8 de mayo de 1821, que debió comunicarse a las autoridades en Panamá.

¹²⁰ DSC, de 23 de mayo de 1821, p. 1778.

¹²¹ DSC, de 24 de mayo de 1821, p. 1795.

Tórres: el Secretario lo fué, Juan Jose Calvo. Instalóse luego la Lejislatura local, con el entusiasmo i contento debidos: sus tareas fueron cual se aguardaban, de beneficio para el país, en cuanto pudiera serlo por entonces.”¹²²

Llama la atención, sin embargo, que en las Cortes de 1822-23, se examinara una representación “*del señor ex -Diputado Cabarcas*” relativa a que se creara una Intendencia en la provincia de Panamá, con separación de la comandancia general.¹²³ El texto parece indicar una estrategia tanto política como financiera para consolidar a la Provincia de Panamá (en cuanto contrapuesta a la provincia de Veraguas).¹²⁴

Entre las primeras gestiones que sin duda adelanta Cabarcas en la península está la transmisión de las preocupaciones de sus electores a las autoridades ejecutivas, a juzgar por el hecho de que solicitó a la cámara permiso, que le fue concedido, para “*acercarse al Gobierno á tratar de asuntos de su provincia.*”¹²⁵ Estos asuntos son probablemente los aludidos en sus “*instrucciones*”, y que tienen que ver principalmente con el régimen económico de la provincia, como hemos visto. Consta además, una gestión ante la propia cámara, a la que solicitó para el ayuntamiento de la ciudad de Panamá –que no para la provincia- algunos beneficios económicos:

“1º. Uno y dos reales sobre cada cabeza de ganado que se introduzca en la ciudad para su consumo.

2º. Dos reales por cada mula que transporte efectos mercantiles del pueblo de Cruces, término del río Chagre, hasta la capital.

3º. Un peso de plata sobre cada buque mayor de comercio que ancle en aquel puerto y sobre los menores conductores de víveres 4rs. vn.

4º. Y últimamente, 4 rs. mensuales sobre cada tienda pública de licores y mercaderías.”¹²⁶

Durante el ejercicio de la representación de la provincia, Cabarcas se activó de formas diversas. Sus intervenciones, tanto protocolares como sustantivas, revisten interés.

¹²² Arosemena, Mariano. **Apuntamientos Históricos**. Biblioteca de la Nacionalidad, Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999, p. 110. También se eligió al Diputado a las Cortes españolas para el período 1822-1823, elección que recayó en Blas Arosemena, quien obviamente no concurrió a las mismas.

¹²³ DSC, de 13 de marzo de 1822, p. 339. Recordemos que bajo la Constitución de 1812, la intendencia concentraba en un funcionario independiente –el Intendente- el manejo de las finanzas de una determinada circunscripción política. En principio servía para mejorar el desempeño de la percepción fiscal. Para la Provincia de Panamá significaba monopolizar la administración de los ingresos que se generaban en la zona de tránsito, por un lado, y elegir una Diputación Provincial por sí y para sí, con exclusión de la Provincia de Veraguas. El consiguiente dictamen de la Comisión de Ultramar, favorable a la propuesta, fue aprobado por las Cortes el 30 de abril de 1822, autorizándose al Gobierno para establecer el modo y forma de ejecutarlo.

¹²⁴ He aquí un antecedente de lo que propondrían en 1835 los Diputados panameños en Nueva Granada, cuando Miguel Chiari, Mariano Arosemena y José de Obaldía: un proyecto de ley para liberar a los cantones de Panamá y Portobelo de los impuestos relacionados con el comercio exterior, por un período de cuarenta años, que incluía una aduana en La Chorrera.

¹²⁵ DSC, de 29 de mayo de 1821, p. 1929.

¹²⁶ DSC, de 7 de junio de 1821, p. 2094. Este documento se remitió a la Comisión de Ultramar.

Entre las primeras mencionamos que integró la comitiva que notificó al Rey la fecha en que cerrarían sus sesiones ordinarias¹²⁷, y de la comitiva que notificó al monarca de la instalación de las Cortes en sesiones extraordinarias, a partir del 28 de septiembre de 1821.¹²⁸ También participación en comitivas que llevaron minutas a la sanción del monarca¹²⁹ y a felicitarle en su cumpleaños.¹³⁰

Entre los debates significativos en los que participa Cabarcas, hasta donde he podido concluir, están los relativos a la presencia de Diputados suplentes de América en las sesiones extraordinarias de las Cortes, en el período 1820-21, el relacionado con la legislación sobre instrucción pública, y el relativo a la aprobación del nuevo Código Penal.

En el primer caso, Cabarcas defendió la prolongación a las sesiones extraordinarias del reconocimiento de los suplentes designados para ocupar los escaños de Diputados de Ultramar que no habían podido asistir durante las sesiones ordinarias de las Cortes 1820-21. Se trató de un debate importante, pues se hacía posible que quedaran sin representación, no sólo las partes de los territorios americanos que ya estaban claramente perdidos a manos de las fuerzas independentistas, sino también los territorios leales que no podían, por razones económicas o militares, hacer llegar sus representantes a la península. Así lo vio con extrema claridad Cabarcas:

“¿Qué dirían los disidentes cuando supiesen que se hacía salir del Congreso á los representantes de aquellas provincias? Ya empezamos, dirían, á disfrutar el placer de ver nuestro intento conseguido: ya se separa á los suplentes que contra nuestra voluntad se habían puesto; y por fin, ninguna relación existe ya entre nosotros y aquellos. ¿Y qué dirían los infelices que están esperando su libertad en medio de los enemigos? Ya se nos abandona del todo: hemos sacrificado nuestras haciendas y nuestra tranquilidad esperando un porvenir venturoso, y todos nuestros sacrificios son despreciados, quedándonos sólo la desesperación. ¿Qué hemos de hacer en tales circunstancias, puesto que nuestros sacrificios son infructuosos? Agregarnos á los enemigos.

Por todas estas razones yo considero la proposición y el dictamen como anticonstitucionales y antipolíticos.”¹³¹

En lo relacionado a la ley de instrucción pública, Cabarcas integró una representación de Ultramar que abordó los temas de la misma relativos a América, y que hizo recomendaciones específicas. La propuesta incluyó el establecimiento de “Universidades Provinciales” en algunas ciudades importantes de las posesiones coloniales, entre las que se contaba Panamá.

¹²⁷DSC, de 24 de junio de 1821, p. 2456.

¹²⁸DSC, de 24 de septiembre de 1821, p. 23-24.

¹²⁹DSC, de 12 de febrero de 1822, p. 2283.

¹³⁰DSC, de 13 de octubre de 1821, p. 224.

¹³¹DSC, de 23 de septiembre de 1821, p. 16.

También tuvo Cabarcas una serie de intervenciones significativas, como indicamos párrafos arriba, con la discusión del Proyecto de Código Penal. Destaca, por su condición de clérigo, su posición contra la sanción penal a quienes ridiculizaran los objetos de culto religioso, sobre la base del reconocimiento de la ubicuidad de la superstición tolerada por el clero católico, tanto en la península como en Ultramar. Cabarcas opinó que era necesario que el Gobierno instara a los Obispos a erradicar esas prácticas de falsa religiosidad, antes de establecer sanciones penales, pues las sanciones devendrían ineficaces en caso de no estar precedidas de una enseñanza sistemática de lo que es y de lo que no es auténtico objeto de culto.¹³²

Como dato anecdótico, Cabarcas también votó a favor de otorgar una pensión vitalicia a Quiroga y a del Riego, los militares que protagonizaron el alzamiento que permitió el restablecimiento de la Constitución de 1812 y la instauración del régimen conocido como del “*trienio liberal*”.¹³³

Ha sido publicado en Panamá, hace ya tiempo, un “*Manifiesto del Estado Actual del Istmo de Panamá*”¹³⁴, que Cabarcas dirigió al Ministerio de Ultramar, con fecha 6 de octubre de 1821, es decir, mientras ejercía de Diputado en Madrid. En ese documento, presentado en vísperas de la independencia, Cabarcas no puede ser más explícito respecto a las causas que provocarán el triunfo de la disidencia, y la forma de aplacar esos ánimos, para que la Corona conservara el Istmo de Panamá. Si tuviera que identificarse un documento que por sí sólo confirme que la independencia estaba determinada por motivos económicos, es este, y proviene de una personalidad que había hecho mancuerna con el núcleo de poder criollo, establecido en el Cabildo de la ciudad de Panamá, y puede afirmarse con fundamento que estaba al tanto del clima de opinión que se vivía.

La última noticia de Cabarcas en la cámara legislativa española es el permiso que se le otorga para regresar a su país, cuando ya el Istmo había dejado de pertenecer a la Corona.¹³⁵ Esto nos habla de la presencia del Diputado en suelo peninsular entre mayo de 1821 y febrero de 1822. Sin embargo, la autorización solicitada por Cabarcas era al parecer tan sólo un gesto protocolar, toda vez que el primero de marzo se iniciaban las sesiones ordinarias de las Cortes del período 1822-23, a las que no debía concurrir. Tan sólo el 3 de enero de 1822 José de Fábrega le escribe a Cabarcas, adjuntándole copia del Acta de Independencia, y comunicándole la nueva situación:

¹³² DSC, de 13 de enero de 1822, p. 1773-1774.

¹³³ DSC, del 17 de junio de 1821. p. 2320.

¹³⁴ Cabarcas, Juan José. **Manifiesto del Estado Actual del Istmo de Panamá y medios de socorrerla de la escasez de su erario, que el Diputado por aquella Provincia pone en consideración del Ministerio de Ultramar.** AGI. Sección Audiencia de Panamá, 396. Publicado, conjuntamente con un comentario de Argelia Tello Burgos, transcriptor del documento, en el **Boletín de la Academia Panameña de la Historia**, Tercera Época, Panamá, julio-diciembre de 1979, pp. 101-104. También se publicó en **Revista Lotería**. No. 338-339, Mayo-Junio de 1984, pp. 201-206.

¹³⁵ DSC, de 11 de febrero de 1822, p. 2251.

*“El impreso adjunto hará conocer a V.S. nuestro cambio de gobierno, segregándonos de la Corte de Madrid, y de toda otra potencia extranjera. Este feliz acontecimiento pone en contraste nuestra actual situación política con la personería de V.S. en ese Congreso: Por lo que espero regrese V.S. a esta capital tan luego que reciba comunicación; parándole de lo contrario todos los emolumentos y asignaciones consiguientes a la primicia eclesiástica que disfruta en esta Catedral. Dios guarde a V.S. muchos años.”*¹³⁶

Las Cortes de 1822-23 continuaron dando trámite a algunas de las iniciativas de Cabarcas, entiendo, mientras no se supo en la península el suceso de la independencia. Así, el 13 de marzo de 1822 se mandó pasar a la Comisión de Negocios de Ultramar una representación suya, a la que ya hice referencia, relativa a que se creara una Intendencia en la provincia de Panamá. Además, el 27 de marzo de 1822 se recibió en las Cortes, del Secretario de Hacienda,

*“un largo expediente, instruido en consecuencia del manifiesto hecho por el Sr. Diputado de Panamá en las Cortes anteriores, D. José Cabarcas, sobre el lamentable estado en que se halla aquella provincia respecto del que tenía antes... y sobre la urgente necesidad de adoptar medidas convenientes para que no sucumba el importante punto de aquel istmo y sea presa de los disidentes ó de los extranjeros.”*¹³⁷

Las Cortes remitieron el expediente a la Comisión de Negocios de Ultramar, para su examen. La representación de Cabarcas no parece ser otra que el *“Manifiesto del Estado Actual del Istmo de Panamá y medios de socorrerla de la escasez de su erario, que el Diputado por aquella Provincia pone en consideración del Ministerio de Ultramar”* ya conocido en Panamá.¹³⁸

IX. Reflexión Final

A pesar de resultar obvio, me veo obligado a finalizar indicando expresamente que la investigación presentada no es definitiva. No sólo queda mucho por

¹³⁶ Transcripción de la correspondencia remitida por José de Fábrega a Juan José Cabarcas, fechada el 3 de enero de 1822, en Panamá. Citado por Susto, Juan Antonio. *“Las primeras noticias de nuestra emancipación de 1821, recibidas en la Corte Española”*, p. 16-17. En **Revista Lotería**, No. 108, segunda época, noviembre de 1964, p. 16-19. Cabarcas a su vez, transmitió el documento recibido al Secretario de Gobernación de Ultramar, en la convicción de que su despacho *“no tiene un dato oficial de este acontecimiento”*. Transcripción parcial de la nota remitida por Cabarcas al Secretario de Gobernación de Ultramar, con fecha 23 de julio de 1822, y citada igualmente por Susto, a p. 17.

¹³⁷ DSC, de 27 de marzo de 1822, p. 588.

¹³⁸ Ver supra, nota 11. Conocido incluso en la época en que se gestaba la independencia, si lo relacionamos con lo dicho por el Provisor, Juan José Martínez, quien durante la reunión que a la postre declararía la independencia, el 28 de noviembre de 1821, propuso que se adoptara *“...a reserva de lo que resolvieran las Cortes del reino, que se estaban ocupando a la sazón del pensamiento de la República en las colonias hispanas de América...”* Ver Arosemena, Mariano. **Apuntamientos...** Op. Cit., p. 115. La propuesta fue desechada.

descubrir, sino que la experiencia me indica que bajo cada piedra que levantemos en el futuro, encontraremos nuevas interrogantes. Algunas de las preguntas que han aparecido durante la preparación de este documento pueden resultar triviales¹³⁹, pero otras tienen una clara relevancia para el conocimiento de la Historia de Panamá y de los orígenes de su Derecho Constitucional. Ciertamente, enfatizar en lo panameño en Cádiz, o la influencia de Cádiz en Panamá, parece ir a contra corriente de la historiografía actual, que tiende a distanciarse de las “*historias nacionales*” para examinar la crisis de principios del siglo XIX como una experiencia común del mundo hispánico. En ese sentido, se ha señalado el agotamiento de la historia nacional como aproximación historiográfica, por presentar panoramas fragmentados (y en consecuencia, incompletos), y por ocuparse en justificar el presente más que en describir el pasado. La Historia de Panamá ha tenido mucho de esto, comprensiblemente. Muchas circunstancias que no son del caso detallar explican la prolongación de esta perspectiva. En ese escenario, el sub-registro de la experiencia gaditana produce un vacío que dificulta el agotamiento de la aproximación “*nacional*” a la Historia. La postergación del reconocimiento de la participación panameña en las Cortes españolas no sirvió en el pasado para valorar, por contraste con la Monarquía Peninsular, a la naciente Nación panameña, porque la negación de todo lo español, incluyendo aquel momento constitucional, formaba parte de la afirmación nacional colombiana, en un siglo XIX en el que Panamá permaneció integrado al país vecino. La negación de la participación de Panamá en Cádiz era parte del proceso de absorción de la Historia constitucional de Panamá, en la Historia constitucional colombiana. La paradoja de la participación panameña en las Cortes españolas y de la vigencia de la Constitución de 1812 en Panamá, es por lo tanto que ambos son hechos que marcan diferencias de entrada, entre el Istmo y la Nación a la que se incorpora voluntariamente en 1821. Su recuperación sirve, pues, para afirmar una cultura constitucional diferenciada, que se manifestará a todo lo largo del siglo XIX, y que repercutirá sin duda en el evento de la separación definitiva en 1903.

De la investigación realizada quedan mucho más claros los datos relacionados con la participación panameña en las Cortes españolas. Queda claro que el Diputado Ortiz llega a las Cortes a mediados de 1811, cuando sesionaban en Cádiz. Participó en las sesiones constituyentes, y firmó la Constitución de 1812, en representación de Panamá. Las Cortes ordinarias se reunieron también en Cádiz durante su primera legislatura, de octubre a diciembre de 1813, y Ortiz sirvió en ellas como Diputado suplente, mientras llegaba de Panamá el titular, Diputado Cabarcas. Al trasladarse las Cortes a Madrid, Ortiz y Cabarcas sesionaron juntos durante la segunda legislatura, iniciado en febrero y hasta su disolución en mayo de 1814. Cabarcas participó como

¹³⁹ Víctor Florencio Goytía señala que Ortiz y Gálvez ejerció funciones “*de alcalde de Barcelona, juez del Crimen y oidor de la Audiencia de Cataluña a fines del siglo XVIII y principios del XIX*” (Goytía, Víctor Florencio. **Las Constituciones...** Op. Cit., p. 27). Como se sabe, está documentado que Ortiz fue Oidor y Alcalde del Crimen en la Audiencia de Cataluña, pero no conozco otra referencia que el propio Goytía respecto a que fuera Alcalde Ordinario de Barcelona, y él no señala la fuente de su información. Ahora bien, los Alcaldes Ordinarios cumplían funciones judiciales, y no resultaría extraño que Ortiz hubiera sido Alcalde Ordinario antes de ser miembro de una Audiencia tan importante.

Diputado propietario por Panamá, y Ortiz, como Diputado suplente por las provincias de Nueva Granada, pues los Diputados propietarios de aquella circunscripción no habían llegado a la península. Cuando se restablecieron las Cortes, durante el trienio liberal, sesionaron en Madrid. Cabarcas asistió a esas Cortes, desde 1821, y hasta febrero de 1822.

Probablemente, el tema cuyo estudio reviste más interés es la existencia de la Diputación Provincial de Panamá, que ya había sido reclamada a las Cortes por los Diputados Ortiz y Cabarcas, en Cádiz y Madrid. También había sido reclamada su integración ante las autoridades de la Corona en Panamá, en los años previos a la independencia de España, y estaba instalada cuando se declara la independencia el 28 de noviembre.¹⁴⁰ El proceso que llevó efectivamente a su instalación tiene importancia por su significado como antecedente de las instituciones autonómicas del Istmo de Panamá, que luego se exigieron dentro del Estado colombiano.¹⁴¹ Desde una perspectiva constitucional, las expectativas panameñas estarían influidas por la Constitución de 1812, e implicaban alcanzar al menos el grado de autonomía que dentro de la monarquía constitucional española se había alcanzado.

Debo agregar, en relación con los efectos de las aproximaciones “*nacionales*” a la Historia que ha servido en Latinoamérica para soslayar las contradicciones existentes dentro de los ámbitos territoriales que resultaron Estados independientes tras la crisis de la Monarquía española. Tal y como si la conciencia de identidad nacional fuera, en los momentos históricos examinados, un presupuesto de la acción política emancipadora y no una consecuencia más o menos aleatoria, y en todo caso posterior, de los procesos de independencia.¹⁴² El fenómeno de las contradicciones entre territorios se presentará con mayor intensidad y violencia en otras zonas de la América hispana, pero en Panamá no dejará de estar presente: es conocida la resistencia de la provincia de Veraguas a sumarse al movimiento independentista de 1821, que aceptó únicamente ante el inminente ataque de las fuerzas combinadas de Natá y de La Villa de Los Santos. En el proceso constituyente de Cádiz, el Cabildo de Santiago aparece desconcertado ante la designación del Diputado del Istmo a las Cortes extraordinarias, hecha por el Cabildo capitalino. Como parece desprenderse de las intervenciones de los Diputados del Istmo a las Cortes españolas, los intereses diferentes a los del Cabildo de la ciudad de Panamá no tenían representación alguna, tendencia que adquirió claridad indiscutible durante el ejercicio parlamentario del Diputado Cabarcas.

¹⁴⁰ En la reunión del 28 de noviembre habían participado, tanto las autoridades de la Corona, como el Cabildo y la Diputación Provincial, entre otras entidades y empleados. Ver Arosemena, Mariano. **Apuntamientos Históricos**. Op. Cit., p. 124-133.

¹⁴¹ Nada se ha dicho sobre su elección, primera de una Asamblea panameña, y que fue simultánea a la del último Diputado panameño a las Cortes españolas. Lamentablemente, tanto una elección como la otra han sido ignoradas por la literatura histórica. Ver por ejemplo Conte Porras, Jorge. **Procesos electorales y partidos políticos**. Litografía e Imprenta Lil, Tibás, Costa Rica 2004, quien únicamente menciona la elección del primer Cabildo constitucional.

¹⁴² Ver por ejemplo: Portillo, José M. “Autonomía y Constitución. La Historiografía y la Crisis Atlántica de 1808.” **Revista Istor**, Año IV, No. 16, Primavera 2004.

Otros territorios, formalmente parte de los antiguos dominios coloniales, también quedaron cubiertos por el manto constitucional de Cádiz, primero, y por los experimentos constitucionales colombianos y panameños, después, prescindiendo absolutamente del hecho de que sus pobladores, mediante una acción eficaz, usualmente armada, habían ganado una existencia autónoma respecto a las comunidades políticas “*constituyentes*”.¹⁴³

Esta otra realidad, como tantas otras que no puedo abordar en esta ocasión, dan buena cuenta de lo complejo y rico del contexto constitucional de principios del siglo XIX panameño, y dan justificación suficiente, si hubiera hecho falta alguna, para aventurarme a escribir esto que tiene el lector entre manos.

¹⁴³ Ver al respecto, entre otras publicaciones en que se examinan los problemas derivados de esta tendencia, las siguientes: Clavero, Bartolomé. **Ama Llunku, Abya Yala: Constituyencia Indígena y Código Ladino por América**. Op. Cit. También Clavero, Bartolomé. **Happy Constitution, Cultura y Lengua Constitucionales**, Editorial Trotta, Madrid, 1997, especialmente el capítulo IV, “*Multiculturalismo y Monoconstitucionalismo de Lengua Castellana en América*”, p. 237-268.

BIBLIOGRAFÍA

Amador, Gustavo A. **Guía Histórica del Derecho Constitucional Panameño**, Imprenta Católica, Panamá, 1922.

Antinori-Bolaños, Italo Isaac. **Historia Constitucional Panameña, 1808-2000**. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, 2000.

Araúz, Celestino Andrés. **La Independencia de Panamá en 1821: Antecedentes, Balance y Proyecciones**. Academia Panameña de la Historia, Panamá, 1980.

Araúz, Celestino Andrés y Pizzurno Gelós, Patricia. **El Panamá Hispano (1501-1821)**, Tercera Edición, Panamá, 1997.

Arosemena, Justo. **El Estado Federal**. Comisión de la Asamblea Legislativa para la Conmemoración del Centenario de la República, Panamá, 2003.

Arosemena, Mariano. **Apuntamientos Históricos**. Ministerio de Educación, Panamá, 1949.

Arrieta Alemán, Luis. **Manual de Derecho Constitucional**, Tomo I, ECU Ediciones, Panamá, 1993.

Castillero Calvo, Alfredo. “*Iglesia y Sociedad*.” p. 309. En Castillero Calvo, Alfredo (Director), **Historia General de Panamá**, Volumen I, Tomo II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p.295-333. Años después, Cabarcas llegó a ser Obispo de Panamá (1836-1847).

-Castillero Calvo, Alfredo. “*La independencia de 1821. Una nueva interpretación*”. En Castillero Calvo, Alfredo (Director). **Historia General de Panamá**, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004.

-Castillero Calvo. “*El Cabildo y la lucha por el poder: 1508-1821*”. En Castillero Calvo, Alfredo (Director). **Historia General de Panamá**, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004.

Castillero Reyes, Ernesto J. “*El Dr. José Joaquín Ortíz. Diputado panameño a las Cortes de Cádiz*.” p. 15-17. **Revista Lotería**, No. 75, Panamá, agosto de 1947.

-Castillero R., Ernesto J. **Raíces de la Independencia de Panamá**. Biblioteca de la Nacionalidad, Panamá, 2003.

Clavero, Bartolomé. **Ama Llunku, Abya Yala: Constituyencia Indígena y Código Ladino por América.** Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000.

-Clavero, Bartolomé. **Happy Constitution, Cultura y Lengua Constitucionales,** Editorial Trotta, Madrid, 1997.

Chávez, Denis Javier. “*Constituciones Decimonónicas*”. En Castellero Calvo, Alfredo (Director). **Historia General de Panamá,** Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004.

Chust, Manuel. **La Cuestión Nacional Americana en las Cortes de Cádiz.** Fundación Instituto Historia Social- Instituto de Investigaciones Históricas, Valencia, 1999.

Díaz López, Laurentino. **El Derecho en América en el Período Hispánico.** La Antigua, No. 34-35, julio-Diciembre de 1989, Editorial La Antigua, Universidad Santa María la Antigua, Panamá, 1989.

Fábrega, Jorge. “*Evolución Constitucional Panameña (1821-1904)*”, en Fábrega, Jorge (compilador). **Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá,** 2ª Edición, Editora Jurídica Panameña, 1991.

García La Guardia, Jorge Mario. **Centroamérica en las Cortes de Cádiz.** Fondo de Cultura Económica, México, 3era. Edición, 1994.

González Montenegro, Rigoberto. “*Antecedentes Históricos y Proyecciones de la Constitución de 1904.*” **Revista Parlamentaria Debate,** Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Año No. 3, No. 6, agosto de 2004.

Goytía, Víctor Florencio. **Las Constituciones de Panamá.** Instituto de Cultura Hispánica, Madrid, 1954.

Méndez Pereira, Octavio. **Justo Arosemena.** Editorial Universitaria, Panamá, 1970.

Quintero, César. **Evolución Constitucional de Panamá.** Panamá, 2da. Edición, 1989.

Rieu-Millán, Marie Laure. **Los Diputados Americanos en las Cortes de Cádiz.** CSIC, Madrid, 1990.

Sosa, Juan Bautista y Arce, Enrique J. **Compendio de Historia de Panamá.** Biblioteca de la Nacionalidad. Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999.

Tello Burgos, Argelia. “*Presentación de las “Noticias Relativas al Istmo de Panamá”*”, **Revista Lotería,** Nos. 326-327, mayo-junio de 1983.

Vargas Velarde, Oscar. “*La Provincia de Los Santos: Historia y Legislación.*” En Guevara Mann, Carlos (Compilador y Editor). **Reflexiones acerca de la trayectoria de tres santeños ilustres: Belisario Porras, Sergio González Ruiz y Francisco Céspedes.** Panamá, 2004.

Ley No. 3 de 21 de septiembre de 1912. Publicada en la Gaceta Oficial No. 1779, de 7 de octubre de 1912.

Orden Real de 21 de mayo de 1814.

Instrucciones para las Elecciones por América y Asia, expedidas por el Consejo de Regencia el 14 de febrero de 1810.

Diarios de Sesiones de las Cortes, y Actas:

DSC de 30 de julio de 1811
DSC de 30 de agosto de 1811
DSC, 13 de septiembre de 1811
DSC, de 13 de enero de 1812
DSC, de 26 de enero de 1812
DSC, 1ero de febrero de 1812
DSC, 28 de abril de 1812
DSC de 16 de julio de 1812
DSC de 19 de mayo de 1813
DSC de 24 de agosto de 1813
DSC de 13 de marzo de 1813
DSC de 3 de septiembre de 1813
Acta del 1º de octubre de 1813
Acta del 3 de octubre de 1813
Actas del 6 de octubre de 1813
DSC de 28 de octubre de 1813
Acta del 25 de febrero de 1814
Acta del 1º de marzo de 1814
DSC, de 8 de marzo de 1814
Acta del 10 de marzo de 1814
DSC, de 8 de marzo de 1814
DSC, de 21 de marzo de 1814
DSC, de 18 de marzo de 1814
DSC, de 23 de marzo de 1814
DSC de 3 de abril de 1814
DSC, de 6 de abril de 1814
DSC, de 22 de mayo de 1821
DSC, de 23 de mayo de 1821
DSC, de 24 de mayo de 1821
DSC, de 29 de mayo de 1821

DSC, de 7 de junio de 1821
DSC, del 17 de junio de 1821
DSC, de 24 de junio de 1821
DSC, de 23 de septiembre de 1821
DSC, de 24 de septiembre de 1821
DSC, de 13 de octubre de 1821
DSC, de 13 de enero de 1822
DSC, de 11 de febrero de 1822

Revistas:

Boletín de la Academia Panameña de la Historia, Tercera Época, Panamá, julio-diciembre de 1979.

Revista Lotería, Nos. 326-327, mayo-junio de 1983.

Revista Lotería. No. 338-339, Mayo-Junio de 1984.